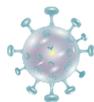
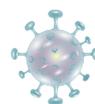
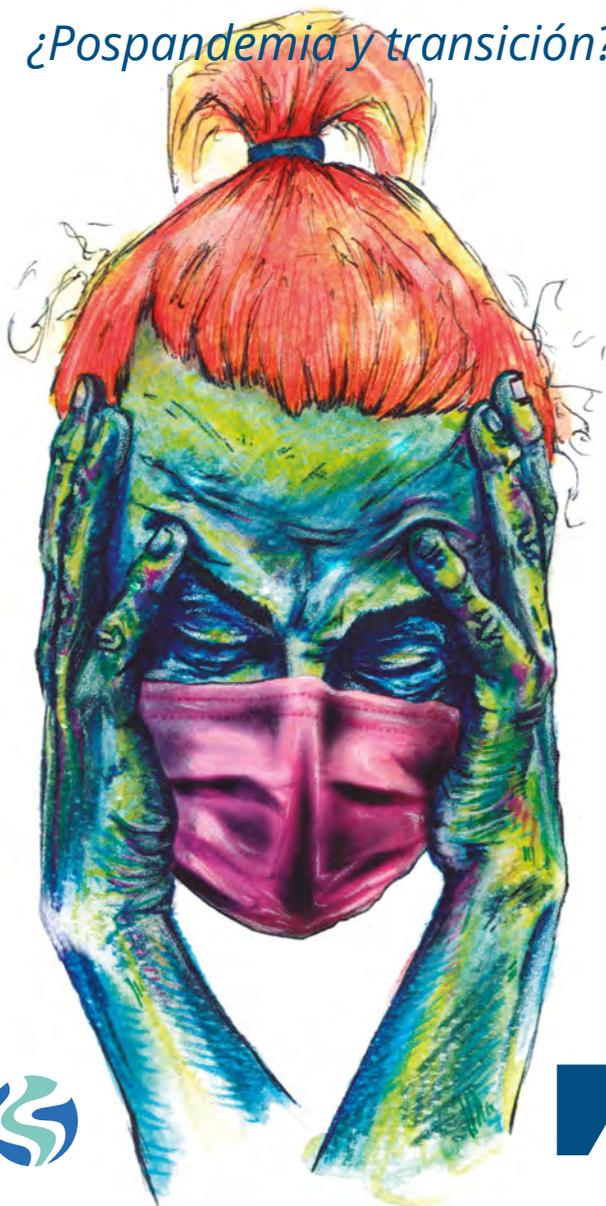


Eduardo Pastrana Buelvas, Stefan Reith y Eduardo Velosa
Editores



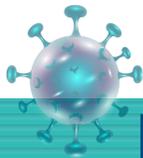
DesOrden Mundial

¿Pospandemia y transición?



cries 

 KONRAD
ADENAUER
STIFTUNG



DesOrden Mundial

¿Pospandemia y transición?



Desorden mundial : ¿Pospandemia y transición? / [autores, María Paula Aroca Acosta ... et al.]; Eduardo Pastrana Buelvas, Stefan Reith, Eduardo Velosa, editores. -- 1a ed. -- Bogotá : Fundación Konrad Adenauer : Cries, 2022.

p.

Incluye datos curriculares de los autores y editores. -- Incluye referencias bibliográficas al final de cada capítulo.

ISBN 978-628-95078-3-6

1. COVID-19 (Enfermedad) - Aspectos socioeconómicos
2. Epidemias - Aspectos socioeconómicos - Siglo XXI 3. Relaciones internacionales - Siglo XXI 4. Crisis política - América Latina – Siglo XXI 5. Crisis económica - América Latina - Siglo XXI I.
Aroca Acosta, María Paula, autor II. Pastrana Buelvas, Eduardo, editor, ed. III. Reith, Stefan, editor, editor, ed. IV. Velosa, Eduardo, editor, editor, ed.

CDD: 362.196244 ed. 23

CO-BoBN– a1090797

© 2022, **Fundación Konrad Adenauer, KAS, Colombia**
Calle 93B Nro. 18-12, Piso 7
(+57) 601 743 0947 Bogotá, D.C., Colombia
www.kas.de/web/kolumbien

Stefan Reith
Representante para Colombia
Andrea Valdelamar
Coordinadora de proyectos

Editores

Eduardo Pastrana Buelvas
Stefan Reith
Eduardo Velosa

Coordinación académica

Andrés Mauricio Valdivieso Collazos
Andrea Valdelamar

Asistencia editorial

Ana María Villota Hernández

Autores

María Paula Aroca Acosta
Jaime Baeza Freer
Raúl Bernal-Meza
Peter Birle
Regiane Nitsch Bressan
Jenny Astrid Camelo Zamudio
Alejandra Cañón Salinas
Marcela Ceballos Medina
Janneth Clavijo Padilla
Ricardo García Briceño
Daniela Garzón Amórtegui
Diana Andrea Gómez Díaz
Adriana González Gil

Martha Lucía Márquez Restrepo
María Paula Medina Leal
Eduardo Pastrana Buelvas
José Pablo Pinilla Salazar
Paula Prieto Ararat
Mery E. Rodríguez Arias
Gabriel Rueda Delgado
Mariangela Rueda Fiorentino
José Antonio Sanahuja Perales
Diana Patricia Santana Jiménez
Andrés Serbin
Carlo Tassara
Andrés Mauricio Valdivieso Collazos
Eduardo Velosa
Diego Vera

Ilustración de carátula

David Esteban Muñoz Velásquez

ISBN: 978-628-95078-3-6

Primera edición: Mayo de 2022
Bogotá, D.C.
Impreso en Colombia
Printed in Colombia

Producción gráfica

Opciones Gráficas Editores Ltda.

Marcela Manrique Cornejo
Corrección de estilo

Jairo Martínez Mora
Diseño gráfico

www.opcionesgraficas.com
instagram: @opcioneseeditores
(+57) 601 237 2383
Bogotá, D.C., Colombia

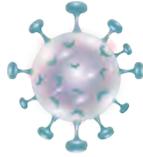
Los textos que aquí se publican son de exclusiva responsabilidad de sus autores y no expresan necesariamente el pensamiento ni la posición de la Fundación Konrad Adenauer, KAS.

Todos los derechos reservados. Prohibida la reproducción y la comunicación pública total o parcial y la distribución, sin la autorización previa y expresa de los titulares.

Contenidos

Presentaciones y prólogo	7
Presentación KAS	
<i>Por Stefan Reith</i>	<i>9</i>
Presentación CRIES	
<i>Por Andrés Serbin.....</i>	<i>11</i>
Prólogo	
<i>Por los editores</i>	<i>13</i>
Marco teórico.....	21
Desorden mundial: crisis del orden liberal y transición de poder	
<i>Por Eduardo Pastrana Buelvas y Eduardo Velosa</i>	<i>23</i>
I. Los impactos a corto y mediano plazo de la pandemia del COVID-19 sobre el multilateralismo y el orden mundial liberal ..	65
Crisis de la globalización e interregno: raíces societales y factores de agencia en la impugnación del orden liberal internacional	
<i>Por José Antonio Sanahuja Perales</i>	<i>67</i>
China y el desorden mundial	
<i>Por Eduardo Velosa</i>	<i>103</i>
Del populismo jacksoniano a la vuelta incompleta del rol global de Estados Unidos: superar la política exterior de Trump en la era Biden	
<i>Por Jaime Baeza Freer</i>	<i>131</i>
América Latina: pandemia, disputas geopolíticas y desigualdad frente a la crisis del multilateralismo	
<i>Por Andrés Serbin.....</i>	<i>157</i>
Capacidades y limitaciones de la Unión Europea para contribuir a la defensa del orden mundial liberal y el multilateralismo	
<i>Por Peter Birle</i>	<i>191</i>
II. América Latina en el marco de la crisis política, económica y social producida por la pandemia del COVID-19	217
Crisis del regionalismo en América Latina y su impacto en el multilateralismo regional	
<i>Por Andrés Mauricio Valdivieso Collazos, Ricardo García Briceño y Alejandra Cañón Salinas.....</i>	<i>219</i>

Biden y América Latina en el contexto de los desafíos globales	
<i>Por Raúl Bernal-Meza</i>	247
Las potencias extrarregionales en América Latina en un escenario de incertidumbre y pandemia global	
<i>Por Diego Vera, Paula Prieto Ararat y Daniela Garzón Amórtegui</i>	269
El <i>Brazil First</i> de Bolsonaro y la crisis del regionalismo en América Latina en el marco de la pandemia del COVID-19	
<i>Por Regiane Nitsch Bressan</i>	307
Unión Europea y América Latina y el Caribe frente a las consecuencias socioeconómicas de la pandemia: opciones y desafíos de la cooperación euro-latinoamericana	
<i>Por Carlo Tassara y Mariangela Rueda Fiorentino</i>	333
III. Riesgos y desafíos políticos, económicos y sociales de las consecuencias de la pandemia del COVID-19 en Colombia	355
Políticas públicas para superar la crisis empresarial en Colombia en el contexto del COVID-19: ¿más de lo mismo?	
<i>Por Gabriel Rueda Delgado y María Paula Aroca Acosta</i>	357
La pandemia por COVID-19 y la movilización social en Colombia	
<i>Por Martha Lucía Márquez Restrepo y José Pablo Pinilla Salazar</i>	401
Impactos de la pandemia sobre el proceso de paz	
<i>Por Mery E. Rodríguez Arias</i>	423
Aprender y enseñar: retos de la educación superior en la crisis social y económica producida por la pandemia del COVID-19	
<i>Por Diana Patricia Santana Jiménez</i>	445
Migraciones de preservación, espacios de vida y espacios de muerte: impacto de la pandemia por el COVID-19 en la vida de las poblaciones migrantes	
<i>Por Marcela Ceballos Medina, Janneth Clavijo Padilla y Adriana González Gil</i>	477
La diplomacia sanitaria china: ¿oportunidad para Colombia?	
<i>Por Diana Andrea Gómez Díaz</i>	499
Perspectivas de la política exterior de Biden hacia Colombia tras la crisis del COVID-19	
<i>Por Jenny Astrid Camelo Zamudio, Andrés Mauricio Valdivieso Collazos y María Paula Medina Leal</i>	531
Sobre los editores y autores	577



Presentaciones y prólogo

Presentación KAS

El año 2020 quedará en la historia como uno de los más desafiantes para la humanidad. Según el más reciente informe de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), las brechas estructurales existentes acentuaron los efectos negativos de la pandemia en la región. El bajo crecimiento producido antes de la crisis, unido a lo que ha sido denominado como la peor contracción económica en más de un siglo, provocaron aumentos sin precedentes del desempleo, caídas de los ingresos e incrementos de la pobreza y la desigualdad.

Pero no solo eso. A nivel mundial, el sistema internacional ha experimentado transformaciones significativas en el marco de un proceso de cambio que para muchos ha sido desordenado y que ha afectado los alcances de la gobernanza global, tal y como la conocemos hasta el momento.

Ante este panorama, desde la KAS Colombia decidimos impulsar, una vez más en cooperación con la Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES), un estudio para analizar los impactos que a corto y mediano plazo puede ocasionar la pandemia del COVID-19 a nivel político, económico y social en los planos global, regional y nacional.

El resultado de este ejercicio académico es el documento que aquí presentamos, en el que se consideran los nuevos retos que tienen los Estados y la Sociedad Civil de cara a la pospandemia. Más aún, esta investigación plantea una reflexión sobre las implicaciones que tiene y puede tener esta crisis global sobre la estabilidad y el futuro de la democracia y las instituciones que la representan.

Para lograr esto, los autores realizaron un análisis completo y riguroso alrededor de los siguientes ejes temáticos: los impactos a corto y mediano plazo del COVID-19 sobre el multilateralismo y el orden mundial liberal; las relaciones interregionales Unión Europea y América Latina en el marco de la crisis producida por la pandemia; y los riesgos y desafíos políticos, económicos y sociales generados por el COVID-19 en Colombia.

Asuntos como la diplomacia sanitaria de China y su presencia en la región, la administración Biden y su relación con América Latina en el contexto de los desafíos globales existentes, las capacidades y limitaciones de la Unión Europea para contribuir a la defensa del multilateralismo, las potencias extrarregionales en Latinoamérica en un escenario de incertidumbre, la pandemia y la movilización social en Colombia y los impactos del coronavirus sobre el proceso de paz, son algunas de las temáticas que podrán encontrar en esta obra.

Ahora bien, y como es de suponerse, en ese campo existen otros temas más por abordar que desbordan el propósito y el alcance de esta publicación. Sin embargo,

esperamos que la obra constituya un insumo relevante para quienes desde una aproximación académica buscan profundizar sus conocimientos frente a temas claves de la coyuntura política a nivel nacional e internacional.

Por último, agradecemos al doctor Andrés Serbin, presidente de la CRIES, y a los autores de la publicación por sus aportes para la realización de este proyecto. Asimismo, al doctor Eduardo Pastrana Buelvas nuestro más sincero reconocimiento por su liderazgo, compromiso y acompañamiento en la implementación de esta iniciativa que, en un periodo tan retador como el que vivimos, adquiere un valor especial para el trabajo de la KAS.

Stefan Reith

Representante

Fundación Konrad Adenauer, KAS, en Colombia

Presentación CRIES

El sistema internacional vive un complejo proceso de transición, plagado de incertidumbres y de interrogantes. América Latina y el Caribe no son ajenos a los cambios sísmicos desplegados por este proceso y muchas de las políticas exteriores de los países de la región se ven afectadas no solo por sus procesos políticos internos, sino también por el impacto de dinámicas globales que condicionan su desempeño y los márgenes de su autonomía en el sistema internacional. Colombia no escapa a estos condicionamientos. Por ello, el presente volumen, editado por Eduardo Pastrana Buelvas —apreciado amigo, colega y miembro del Consejo Académico de CRIES—, Stefan Reith y Eduardo Velosa, constituye un aporte crítico importante a los análisis internacionales en los últimos años en base a las investigaciones de un conjunto de destacados especialistas de distintos países.

A partir de la construcción de un sólido marco teórico, los capítulos del libro profundizan en el análisis de las crisis generadas por la pandemia del COVID-19, articulando una visión colectiva crítica y enriquecedora de los complejos procesos. Y desde esta perspectiva, contribuyen, asimismo —aunque sea de una manera implícita—, a la comprensión de las políticas exteriores de otros países de América Latina y de sus repercusiones económicas, políticas, sociales y medioambientales en las sociedades latinoamericanas y en la región en general.

Debido a lo anterior, para la Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES) —un organismo regional que combina la participación de la sociedad civil en los temas de la agenda regional y global, con la producción y difusión de un conocimiento riguroso sobre estos temas—, la edición de este volumen en colaboración con la Fundación Konrad Adenauer (KAS) de Colombia, aparte de que contribuye a enriquecer la extensa lista de nuestras publicaciones, ampliando y promoviendo el conocimiento de nuestras sociedades y de su inserción en el sistema internacional, también aporta a la pluralidad y diversidad de los debates sobre el futuro de nuestra región.

Dr. Andrés Serbin

Presidente

Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES)

Prólogo

Todo orden internacional adquiere forma en el marco de los acuerdos, normas e instituciones que un conjunto de Estados ha creado para regular y orientar sus relaciones en un período histórico determinado. La reconstrucción del orden internacional se ha producido, tradicionalmente, al final de guerras generales entre grandes potencias en el curso de la historia mundial. En suma, el orden internacional existe cuando los Estados desarrollan entre sí relaciones estandarizadas, estables y duraderas, las cuales funcionan en consonancia con un conjunto de principios organizadores que definen roles y patrones de conducta para la interacción entre ellos.

Por lo que se refiere al orden liberal internacional contemporáneo, dicho orden es considerado abierto y basado en reglas, que se erige en instituciones como la ONU y normas que emanan del multilateralismo. Su apertura se expresa a través del libre comercio entre los Estados sobre la base de beneficios mutuos. Es un orden dotado de instituciones y normas que han impulsado el funcionamiento de mecanismos de gobernanza global y regional, con el propósito, muchas veces fallido, de intentar contener el ejercicio unilateral del poder de los Estados. Además, el orden liberal internacional ofrece marcos institucionales, en cuyo entramado los Estados han promovido la cooperación internacional en distintos ámbitos de sus relaciones.

A pesar de ello, el orden liberal internacional venía evidenciando una crisis de legitimidad y de eficacia, la cual se ha manifestado a través de muchos fenómenos políticos, sociales y económicos, pero que se ha agravado con los efectos de la pandemia del COVID-19. En adición, en términos de distribución de poder que sirve como fundamento a la construcción de reglas y normas, somos testigos de movimientos derivados de la emergencia de nuevas potencias (ubicadas por fuera del centro de lo que denominamos como Occidente), especialmente en la región del Asia-Pacífico.

China se proyecta, en dicho contexto, como la futura superpotencia y representa un desafío para la hegemonía de Estados Unidos. Además, las estructuras de la gobernanza mundial del actual orden mundial no se han ajustado a la nueva distribución de poder. No existe un multilateralismo que responda a los intereses de las nuevas potencias emergentes, las cuales demandan una reforma del orden mundial contemporáneo para acomodarlos.

Sumado a ello, el expresidente estadounidense, Donald Trump, desplegó una política exterior que cuestionó las instituciones del liberalismo internacional y sus principios, como el multilateralismo, y fue hostil al libre comercio. En su lugar, pregonó el nacionalismo y el proteccionismo. Se ha temido e inferido, entonces, que EE. UU. dio inicio a un proceso de abdicación como líder del orden mundial liberal, con lo cual comenzó a surgir un vacío de poder que estaría siendo llenado por China. Ahora bien, con la llegada al poder del presidente Joseph Biden se presuponen

unos posibles cambios frente a la política desplegada por su antecesor, pero que, por supuesto, tendrá que afrontar retos y desafíos institucionales y políticos, domésticos e internacionales, para desplegar su política exterior.

La retirada de EE. UU. que fomentó el anterior gobierno consolidó un sutil pero cierto espacio en el sistema internacional que conduce a una desestabilización de los mecanismos de gobernanza. Este espacio ha generado la priorización de negociaciones a menor escala (el denominado minilateralismo), que se realizan por fuera de los canales o espacios institucionalizados de estirpe multilateral. De ahí que la consecuencia podría ser la gestación de tensiones internacionales o conflictos, derivados de estos intereses reducidos, que agudicen otros problemas globales e incluso la paz mundial.

De cara a la pandemia del COVID-19, existe el temor de que se puedan fortalecer los nacionalismos y los autoritarismos, ya que no existen liderazgos que promuevan la funcionabilidad de las organizaciones internacionales y pongan en marcha mecanismos multilaterales para enfrentar con más eficacia la crisis sanitaria actual y la económica en desarrollo. Esto se evidencia, de manera clara, con la producción, la distribución desigual y el acaparamiento, la aplicación y la validación de las vacunas para frenar la pandemia.

En cuanto a China, el Partido Comunista Chino (PCC) enfrenta quizás uno de los mayores retos a su propia gobernabilidad de los últimos años (protestas en Hong Kong, cambio de modelo económico, la propia pandemia, entre otras). No obstante lo anterior, tiene una oportunidad importante de recoger los frutos que ha venido cosechando en el sistema internacional durante los últimos veinte o treinta años, especialmente después de la crisis de 2008. Desde el punto de vista normativo, si logra encontrar el balance adecuado entre los principios de estatalidad derivados de Westfalia, especialmente en relación con la idea de soberanía, que es uno de sus pilares, y el mundo armonioso, en donde la construcción de un “mundo mundial”, en oposición al “mundo individual-estatal”, pasa por la transformación de algunas estructuras del orden internacional liberal, podrá cerrar la brecha existente entre sus propias capacidades materiales e ideacionales y la manera en que el mundo, particularmente aquel en desarrollo, lo pueda percibir y aceptar como un líder. En otras palabras, podrá desarrollar una versión renovada del *kow-tow*, un sistema jerárquico (en el sentido de autoridad) en medio de una igualdad nominal para los Estados. En este caso, el nacionalismo y el multilateralismo no entran, necesariamente, en contradicción en el mundo armonioso. Los derechos y deberes del sistema confuciano-daoísta se encargan de hacer converger los intereses de cada uno de los miembros, en los que China liderará a través del ejemplo y de la provisión de bienes públicos.

Así las cosas, el mantenimiento de las fronteras estatales, expresado en la idea fundamental del territorio y que tiene manifestaciones nacionalistas, es apoyado por este sistema, siempre y cuando se reconozcan las bases relacionales de la construcción de un mundo en el que todas las sociedades puedan beneficiarse de esos bienes públicos. Y esto solo se logra a través de la comunicación y la construcción de diversos consensos

entre ellas: léase la democratización de los espacios multilaterales abogados por China. O sea, es a partir del encuentro de intereses en estos ámbitos multilaterales que la individualidad de los Estados, en toda su expresión, puede materializarse.

No obstante, esta articulación entre las dos visiones llega hasta ahí. Un nacionalismo que implique el surgimiento de nuevos Estados a partir de la implosión de los ya existentes no es compatible con el mundo armonioso. Mucho menos lo es para los intereses del PCC, que desde su llegada al poder en 1949 ha buscado reparar todos los daños y humillaciones que le dejó el colonialismo europeo del siglo XIX, denominado en su historiografía como el siglo de la vergüenza. Tampoco lo es el levantamiento de barreras, especialmente económicas, que impidan las transacciones entre los Estados. El primero porque desafía la naturaleza vertical del sistema: la autoridad del padre/emperador no se cuestiona, lo cual se traduce en que no se discuten las decisiones del gobierno, ni al interior de sus fronteras ni por fuera de ellas. El segundo porque la base de la armonía es el encuentro entre culturas distintas y, adicionalmente, es justo el sistema económico internacional actual el que le ha permitido a China alcanzar los logros de desarrollo que la han convertido en una potencia económica. Esto último convierte a China, para sorpresa de muchos, en un adalid de la globalización.

En suma, todas estas dinámicas generan más incertidumbres que certezas sobre la interpretación y comprensión de los fenómenos contemporáneos. Además, el contexto actual, con la pluralidad de actores e intereses en juego, adiciona un ingrediente de complejidad frente a las posibles proyecciones globales y regionales que pueda tener el orden internacional.

Con este telón de fondo, *Desorden mundial: ¿pospandemia y transición?* intenta identificar e interpretar los impactos que a corto y mediano plazo puede ocasionar la pandemia del COVID-19 sobre el multilateralismo y el orden mundial liberal en crisis. De ello se desprende una amplia y profunda reflexión sobre el futuro del multilateralismo y la cooperación en un escenario de la pospandemia. Por ello, es clave hacerles seguimiento a las proyecciones geopolíticas de China, EE. UU. y Rusia, y las tensiones que de sus acciones se derivan para el funcionamiento y la transición del orden mundial. Igualmente, se requiere un debate respecto a la tesis sobre la emergencia de una posible confrontación entre EE. UU. y China.

Así mismo, es relevante abordar el análisis de las relaciones interregionales entre la Unión Europea (UE) y América Latina en el marco de las crisis política, económica y social producida por la pandemia del COVID-19. En tal sentido, este libro se propuso también evaluar las posibilidades que América Latina y la UE podrían tener para ser socios en la defensa del multilateralismo y el orden mundial liberal en la pospandemia y crear mecanismos de cooperación interregional de cara a las crisis señaladas. Desde esta perspectiva, es menester examinar si la UE pudiera ser un referente para América Latina respecto a la creación de bienes públicos regionales y la cooperación entre sus miembros para enfrentar las consecuencias de la pandemia del COVID-19. Adicionalmente, se estudia la posibilidad que pueden tener la UE y América Latina para repotenciar las relaciones interregionales, a fin de construir una alianza para el

multilateralismo, en general, y fortalecer la arquitectura multilateral en materia de salud, en particular. En esta vía, se analizan los impactos que está causando la crisis del COVID-19 en América Latina y el Caribe como una coyuntura crítica con repercusiones en todos los ámbitos sociales y políticos. También se indaga sobre la naturaleza del regionalismo latinoamericano, que incluso desde antes de la pandemia está enfrentando una crisis de gran envergadura y, al mismo tiempo, ha sido afectada por y ha producido fracturas ideológicas entre los Estados de la región.

Por último, se examinan los riesgos y desafíos políticos, económicos y sociales de las consecuencias de la pandemia del COVID-19 en Colombia. Para ello, se evalúa el impacto de esta pandemia sobre la estructura productiva del país, especialmente en la pequeña y mediana empresa (sectores más afectados). De igual manera, se analizan los efectos de la pandemia del COVID-19 y las cuarentenas sobre el mercado de trabajo y el retroceso de la clase media en Colombia. En este contexto, se identifican e interpretan los desafíos y riesgos que enfrenta la estabilidad política del país de cara al descontento y las movilizaciones sociales que se han presentado desde 2019 y que han sido exacerbadas por la pandemia. En este orden de ideas, también se llevó a cabo un análisis sobre los impactos negativos que puede tener la crisis sobre el proceso de paz y las tensiones con Venezuela.

Por tanto, la presente obra busca aportar insumos, reflexiones y análisis en aras de contribuir a la comprensión del complejo contexto global, regional y nacional que vive el mundo de cara a los retos y desafíos contemporáneos en el marco de las crisis generadas por la pandemia del COVID-19. En ese contexto, el volumen abre los análisis con Eduardo Pastrana Buelvas (Colombia) y Eduardo Velosa Porras (Colombia), quienes exponen un marco interpretativo sobre las implicaciones que puede tener el COVID-19 en el orden mundial liberal y en el principio del multilateralismo. Para esto, los autores inician con una caracterización conceptual sobre orden mundial liberal. De cara a ello, plantean y desarrollan el concepto de desorden internacional como variable para la interpretación de la crisis que ha generado la pandemia sobre el orden mundial liberal y el multilateralismo.

Seguidamente, se presenta el primer eje de análisis denominado *Los impactos a corto y mediano plazo de la pandemia del COVID-19 sobre el multilateralismo y el orden mundial liberal* y compuesto por cinco capítulos. El primer capítulo es una contribución de José Antonio Sanahuja Perales (España), quien aborda los que se podrían considerar como intervalos de las crisis de la globalización. Para ello, parte de una variable determinada por la crisis financiera de 2008 hasta las crisis sistémicas generadas por la pandemia del COVID-19.

El segundo capítulo del eje es trabajado por Eduardo Velosa Porras (Colombia) y consiste en un análisis sobre la proyección internacional de China hacia la búsqueda de un liderazgo mundial ante el vacío causado por la administración de Donald Trump. Posteriormente, el tercer capítulo del eje es una contribución de Jaime Baeza

Freer (Chile), quien desde elementos conceptuales de la teoría de roles aborda las posibles evidencias políticas que permiten sostener que la administración de Trump no fue una continuidad en el eje Republicano-Demócrata, aspecto que influenciaría la agenda de Biden. En esa línea, el autor trabaja prospectivamente el desafío de la administración de Joe Biden para restablecer el liderazgo internacional de Estados Unidos y reparar el daño causado por Trump en los pilares del orden mundial liberal.

El cuarto capítulo del primer eje es un análisis sobre América Latina, las disputas geopolíticas y la desigualdad de cara a la crisis del multilateralismo en el marco de la pandemia, elaborado por Andrés Serbin (Argentina). Así pues, en el capítulo se apunta a interpretar cómo se ha desarrollado la articulación entre los procesos de cambio globales y las transformaciones regionales desde el impacto de la pandemia y se presenta un riguroso análisis sobre la transición global y la crisis del multilateralismo, en el marco de las interacciones geopolíticas y de las desigualdades tanto en el ámbito global y como en el regional.

El quinto y último capítulo de este eje es abordado por Peter Birle (Alemania), quien trabaja interpretando y proyectando las capacidades y limitaciones de la Unión Europea para la defensa del orden mundial liberal y multilateral. Para ello, el autor parte de la determinación de las condiciones internas de la política exterior y de seguridad común europea, y finaliza con las estrategias de la UE orientadas a combatir la pandemia de COVID-19 y sus consecuencias económicas y sociales, teniendo en cuenta la variable condicional de la UE como un actor internacional.

Posteriormente, se encuentra el segundo eje del libro, intitulado *América Latina en el marco de la crisis política, económica, social producida por la pandemia del COVID-19*, que contiene cinco capítulos. El primero de ellos es presentado por Andrés Mauricio Valdivieso Collazos (Colombia), Ricardo García Briceño (Colombia) y Alejandra Cañón Salinas (Colombia), quienes analizan la manera como la pandemia afecta los procesos regionales en Latinoamérica. Asimismo, abordan las consecuencias institucionales de los principales sistemas multilaterales de la región en el marco de un diseño liberal y con procesos complejos de construcción de nación de cara a las crisis generadas por el COVID-19.

El segundo capítulo del eje es escrito por Raúl Bernal-Meza (Chile), autor que presenta un análisis prospectivo sobre la política exterior de Biden hacia América Latina y el Caribe en el marco de los desafíos globales, partiendo de la premisa de que, para todos los países de la región, la relación con Estados Unidos ha sido central en los diseños de sus políticas exteriores. En ese mismo sentido, el autor interpreta el desarrollo de las relaciones entre EE. UU. y América Latina y cómo estas se entrelazan en agendas e intereses políticos, económicos, comerciales y de seguridad.

El tercer capítulo de este eje es elaborado por Diego Vera (Colombia), Paula Prieto Ararat (Colombia) y Daniela Garzón Amórtégui (Colombia) y trata sobre los efectos e influencias de las potencias extrarregionales en América Latina, en el marco de la

incertidumbre global instituida por la pandemia. Así pues, los autores examinan la influencia actual de potencias como China, Rusia, India e Irán —potencias no occidentales— en la región y frente a tres grandes dimensiones: política, económica y militar.

Seguidamente, Regiane Nitsch Bressan (Brasil) presenta el cuarto capítulo del eje, en el que elabora un análisis sobre la política de Brasil y su influencia en América Latina para afrontar las crisis de la pandemia. Aquí, la autora presenta los principales rasgos del gobierno brasileño de Jair Messias Bolsonaro para la agenda del regionalismo latinoamericano desde que se posesionó como presidente (2019) hasta la actualidad. El quinto y último capítulo del segundo eje es desarrollado por Carlo Tassara (Italia, capítulo de publicación póstuma en este volumen) y Mariángela Rueda Fiorentino (Colombia), quienes trabajan un análisis sobre las consecuencias socioeconómicas de la pandemia, apuntalando las posibles opciones y los desafíos de la cooperación euro-latinoamericana en el plano de las relaciones entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe.

Finalmente, el último eje de la obra se ha denominado *Riesgos y desafíos políticos, económicos y sociales de las consecuencias de la pandemia del COVID-19 en Colombia* y contiene siete capítulos. El primero es elaborado por Gabriel Rueda Delgado (Colombia) y María Paula Aroca Acosta (Colombia), quienes realizan un ejercicio prospectivo en aras de proyectar las posibles alternativas sobre las políticas públicas institucionalizadas y necesarias para superar la crisis empresarial en Colombia en el contexto del COVID-19.

El segundo capítulo del eje es elaborado por Martha Lucía Márquez Restrepo (Colombia) y José Pablo Pinilla Salazar (Colombia) y aborda los complejos procesos de movilización en el país y el impacto de las crisis de la pandemia del COVID-19 en tales procesos sociales. A continuación, el tercer capítulo del eje es de Mery E. Rodríguez Acosta (Colombia), quien analiza la ejecución de todos los puntos del espinoso y complejo proceso de implementación del Acuerdo de Paz suscrito en 2016, bajo el marco de las dificultosas consecuencias de la pandemia.

Por su parte, Diana Patricia Santana Jiménez (Colombia) presenta el cuarto capítulo del eje, en el que aborda un análisis sobre los retos que tiene la educación superior para afrontar de forma integral las consecuencias y crisis económicas y sociales producidas por la pandemia del COVID-19. Seguidamente, el quinto capítulo es elaborado por Marcela Ceballos Medina (Colombia), Janneth Clavijo Padilla (Colombia) y Adriana González Gil (Colombia), quienes abordan el impacto de la pandemia por el COVID-19 en la vida de las poblaciones migrantes. Para ello, las autoras trabajan fundamentalmente con tres variables; las migraciones de preservación, los espacios de vida y los espacios de muerte como aspectos determinadores de la vida de la población migrante.

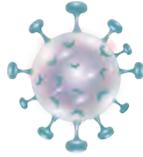
El sexto capítulo del eje es trabajado por Diana Andrea Gómez Díaz (Colombia), quien elabora un trabajo sobre los impactos y posibles escenarios de la desplegada

diplomacia sanitaria de China en el mundo, en la región y para Colombia. Finalmente, el séptimo y último capítulo del eje es presentado por Jenny Astrid Camelo Zamudio (Colombia), Andrés Mauricio Valdivieso Collazos (Colombia) y María Paula Medina Leal (Colombia), autores que interpretan los posibles escenarios que plantea la proyección de la política internacional de Joe Biden y sus discursos para la región y para Colombia, de cara a las crisis que acarrea la pandemia del COVID-19.

Así pues, el presente libro es una propuesta de interpretación, de reflexión, de análisis, de evaluación y de discusión sobre los complejos procesos y crisis que ha generado o que ha visibilizado la pandemia del COVID-19 en los ámbitos y sistemas globales, regionales y nacionales. Por lo tanto, desde perspectivas interdisciplinarias, los investigadores y participantes presentan sus análisis con el principal objetivo de contribuir de forma prospectiva al entendimiento de los temas, de los problemas y de los retos contemporáneos que ha acarreado la pandemia.

En suma, es relevante destacar la satisfacción y el sentido gratificante que tiene para los editores contar con la participación pluralista y amplia de cada uno de los autores tanto de América Latina como de Europa, a quienes extienden sus agradecimientos por aceptar el desafío de proponer análisis y reflexiones para estos complejos y difíciles temas que determinan las agendas actuales, temas reunidos en la presente obra que es resultado de la cooperación interinstitucional entre la Fundación Konrad Adenauer, KAS, y la Coordinadora Regional de Estudios Económicos y Sociales, CRIES.

Los editores



Marco teórico

Desorden mundial: crisis del orden liberal y transición de poder

Eduardo Pastrana Buelvas* y Eduardo Velosa**

Rasgos de la noción de orden internacional

Desde la antigüedad, la historia de las relaciones internacionales ha estado marcada por el auge y la caída de órdenes internacionales de distintos ámbitos de acción, pero ninguno de ellos ha logrado convertirse en un orden completamente global (Kissinger, 2014, p. 2). Aunque la idea de un “Estado mundial” sería la versión completa de este orden realmente global, sí se han configurado algunas normas para todos los Estados (Lascurrettes y Poznansky, 2021). La reconstrucción del orden internacional se ha producido, tradicionalmente —en el curso de la historia mundial—, al final de guerras generales entre grandes potencias. De las cenizas del antiguo orden, las potencias vencedoras emprendieron siempre la tarea de crear nuevas normas e instituciones para constituir un

* Profesor titular de la Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá (PUJ) y miembro del Grupo de Investigación en Relaciones Internacionales, América Latina e Integración (GRIAL) de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales. Doctor en Derecho Internacional de la Universidad de Leipzig, Alemania. Asesor de la Fundación Konrad Adenauer de Colombia (KAS). Sus áreas de trabajo son la política exterior colombiana, los procesos de regionalización en América Latina y las relaciones interregionales entre América Latina y el Asia-Pacífico. Contacto: epastrana@javeriana.edu.co; epastranab@gmail.com.

** Profesor asociado del Departamento de Relaciones Internacionales de la Pontificia Universidad Javeriana y director de las maestrías en Estudios Internacionales y en Estudios Contemporáneos de América Latina, ofrecidas por este departamento. Es doctor en Ciencia Política de la Universidad de Hamburgo, Alemania. Cuenta con una maestría en Relaciones Internacionales de la Universidad Griffith, Australia, y es politólogo de la Universidad Javeriana. Sus áreas de trabajo se concentran en las relaciones del Este de Asia con América Latina, con énfasis en China, en el análisis de política exterior latinoamericana y en el análisis de redes aplicado a los estudios internacionales. Contacto: evelosa@javeriana.edu.co.

nuevo orden, mediante el cual establecieron determinados derechos, roles y cierto tipo de autoridad. En otras palabras, el orden internacional se refiere a las relaciones entre comunidades políticas —hoy Estados—, al interior de una región, entre regiones, o que busca abarcar todo el globo (Bull, 2005, pp. 71-73) y obedece a cambios en las relaciones internacionales (o domésticas) de las comunidades políticas (March y Olsen, 1998) que están presentes en ese momento.

Desde esta perspectiva, el orden internacional toma forma en el marco del conjunto de acuerdos, normas e instituciones que un grupo de Estados ha creado para regular y orientar sus relaciones en un período histórico determinado. En dicho contexto, la lucha por la creación de todo orden internacional ha conducido a los Estados líderes a propender por el interés de garantizar su propia seguridad y su bienestar económico a través de un orden estable (Lebow y Valentino, 2009, p. 392). En suma, los órdenes internacionales son patrones de conducta, principios y normas que les otorgan a las relaciones internacionales un cierto grado de estabilidad y previsibilidad (McKeil, 2021).

Tipología de los órdenes internacionales

En cuanto a su tipología, los órdenes internacionales tienen diferentes características. Su ámbito de aplicación territorial les da una connotación regional o puede abarcar diferentes partes del globo¹. Su entramado institucional puede ser denso o ligero. Su organización puede ser jerárquica u horizontal entre distintas clases de actores. Además, los órdenes internacionales pueden ser categorizados de acuerdo con la especificidad de su temática —el orden económico internacional o el orden de seguridad— o si abordan diferentes dimensiones de las interacciones internacionales (Lascurettes y Poznansky, 2021).

La distribución de poder que se puede encontrar en su interior puede tomar tres formas, de acuerdo con la concentración de poder que se presente. En este sentido, en primer lugar, el orden internacional puede tener una distribución multipolar en la que encontramos tres o más polos de poder que, si bien no tienen la capacidad de imponer su autoridad a todos los actores, sí tienen los recursos de poder suficiente para atraer a algunos Estados e impedir que los dominen otros polos. En segundo lugar, el orden puede contar con una distribución bipolar, en la cual existen dos Estados que cuentan con recursos de poder significativos que los separan cualitativa y cuantitativamente de los demás, pero que no son suficientes para derrotar al otro polo. Por último, está la distribución unipolar: un solo Estado cuenta con los recursos de poder suficientes para imponer su autoridad en su espacio geográfico (y más allá), y la conjunción de los demás Estados, que tendrían una posición secundaria en esta distribución, no alcanza para generarle al poder dominante unos costos significativos que le restrinjan su actuar.

1 Arriba argumentamos que no existe un orden global, pero puede haber ciertos tipos de normas que pretendan abarcar todo el globo. Sin embargo, en estas circunstancias, es mejor utilizar el plural, pues serán distintos órdenes los que intenten regular las interacciones entre los Estados.

En este marco, dichos órdenes internacionales pueden ser creados y estabilizados a través del equilibrio de poder, la imposición hegemónica o el consenso (Ikenberry, 2011), como se muestra en la gráfica 1, junto con algunos de los mecanismos disponibles para mantener su existencia. En el orden internacional producto del equilibrio de poder entre las grandes potencias que lo conforman, el sistema no es dominado por un solo Estado. En este orden de ideas, los Estados acumulan poder, forjan alianzas y despliegan estrategias para contener la emergencia de una potencia superior que amenace con dominar a las demás. El equilibrio de poder que establecieron las ciudades Estado italianas —Milán, Florencia y Venecia—, los Estados Pontificios y el Reino de Nápoles mediante la Paz de Lodi en 1454; el Concierto de Europa que surgió del Congreso de Viena en 1815; y la estructura bipolar de la Guerra Fría, son ejemplos de órdenes mundiales que se sustentaron en el equilibrio de poder. La estabilidad de estos órdenes históricos dependió del balance de poder entre los grandes poderes que formaron parte de ellos, en cuyo contexto se tejieron redes de alianzas alrededor de los Estados líderes que sirvieron de mecanismos de contrapeso y de contención recíprocos (Ikenberry, 2011).

En lo que concierne al segundo tipo, una potencia hegemónica es capaz de imponer un orden jerárquico a través de la fuerza que se deriva de sus grandes capacidades materiales e ideacionales de poder, en cuyo marco las entidades políticas más débiles son incorporadas en una estructura de poder vertical de manera subordinada. Los órdenes jerárquicos pueden ser impuestos de distintas formas, las cuales pueden ser de naturaleza coercitiva o pueden ser el producto de estrategias más diplomáticas que contemplen cierto grado de autonomía, prevean mecanismos de negociación y reconozcan algunos modos de reciprocidad. Los grandes imperios de la antigüedad y la modernidad crearon órdenes jerárquicos (Ikenberry, 2011). Por ejemplo, el sistema tributario chino legitimaba la centralidad del imperio chino a cambio de protección y acceso comercial de los reinos a su alrededor y, por su parte, Gran Bretaña y Estados Unidos (EE. UU.) han impuesto órdenes internacionales jerárquicos en los últimos dos siglos con características imperiales, pero en algunos casos con ciertas características liberales (Kim, 2014; Ikenberry, 2011).

Por último, un orden que nace y se fundamenta en el consenso de sus miembros se caracteriza por la existencia de un cuerpo normativo y un conjunto de instituciones que ellos han adoptado de común acuerdo. Los Estados miembros de tales órdenes internacionales poseen determinados derechos y asumen ciertos deberes recíprocos que les imponen límites al ejercicio del poder. De hecho, pueden existir asimetrías de poder entre sus miembros en el marco de este tipo de órdenes, pero sus estructuras institucionales e instrumentos normativos consensuados sustentan principios y mecanismos diplomáticos que garantizan el reconocimiento de derechos y el cumplimiento de obligaciones con fundamento en concesiones recíprocas. Tanto el orden internacional liberal que conformaron los aliados occidentales en el contexto de la Guerra Fría como el entramado institucional de la Unión Europea (UE) dan cuenta de ciertos rasgos característicos de un orden consensual (Ikenberry, mayo-junio de 2011).

Gráfica 1. Tipologías de órdenes internacionales



Fuente: autores.

Construcción del orden internacional contemporáneo

La idea de orden mundial, según Kissinger (2014) y que sigue la visión estándar de las relaciones internacionales, se deriva de los acuerdos de paz de Westfalia que le pusieron fin a treinta años (1618-1648) de conflictos políticos y religiosos entre un conjunto de entidades políticas europeas agrupadas en dos bloques: el protestante (conformado por príncipes del norte y centro de Alemania, Suecia y Dinamarca, con el apoyo de Francia), denominado de los “particularistas”, que rechazaban la autoridad del Papa; y el católico (constituido por el Sacro Imperio Romano Germánico en cabeza de los Habsburgo y España como su principal aliado), denominado de los “universalistas”, que concebían su derecho, y el del Papa, a gobernar sobre todo el cristianismo (Osian-der, 2001, p. 252).

La expansión del protestantismo y las dinámicas embrionarias del capitalismo habían fracturado la unidad religiosa y le daban paso al surgimiento de nuevos factores constitutivos de la identidad colectiva. La cohesión de la comunidad ya no era posible a través de una sola cosmovisión religiosa. Asimismo, ninguna de las partes poseía las suficientes capacidades militares, económicas y políticas para derrotar a sus rivales. Por tanto, la Paz de Westfalia ha sido considerada la primera gran conferencia diplomática para poner fin a un conflicto bélico y acordar los términos de la paz entre adversarios. Sus resultados reflejaron una adaptación práctica a la realidad, con la cual se originó el sistema de Estados europeos con fundamento en el reconocimiento de la igualdad soberana y dejando atrás la idea previa de una autoridad o imperio universal.

En ese orden de ideas, la tradición realista sostiene que:

Desde el Renacimiento, Occidente ha estado profundamente comprometido con la noción de que el mundo real es exterior al observador, que el conocimiento consiste en registrar y clasificar datos —con cuanta mayor precisión mejor— y que el éxito de la política exterior depende de evaluar las realidades y tendencias existentes. La Paz de Westfalia representó una valoración de la realidad —en particular de las realidades de poder y el territorio— como concepto ordenador temporal sobre las exigencias de la religión (Kissinger, 2014, p. 363, traducción propia).

En suma, la diversidad —en lo político, cultural y económico— de comunidades nacionales que empezó a despuntar en Westfalia es uno de los factores que moldea los rasgos distintivos de lo que denominamos aún hoy en día el orden mundial contemporáneo (Kissinger, 2014, pp. 2-3).

El sistema westfaliano se extendió por el mundo como producto de la expansión mundial de las grandes potencias europeas, en la medida en que fueron erigiendo por la fuerza sus imperios coloniales de ultramar. De ahí que cuando los pueblos de los territorios coloniales forjaron su independencia, al emanciparse de las potencias imperialistas europeas, abrazaron los principios básicos del orden westfaliano y se fueron integrando en el sistema internacional contemporáneo (Kissinger, 2014, p. 6). Dicho sistema, denominado también *comunidad internacional*, está estructurado en el entramado de un conjunto de redes institucionales, en cuyo contexto existe una pluralidad de regímenes globales y regionales que contribuyen a la gestión de una gran gama de asuntos internacionales, tales como el comercio, las finanzas, la seguridad colectiva, los derechos humanos, el medio ambiente, etcétera. Ahora, este entramado vertical que se basa en el establecimiento de normas que operan para todos los miembros cuenta con altos niveles de aceptación debido a los valores compartidos o los intereses complementarios de los principales actores (aquellos que detentan mayor poder objetivo y normativo), a pesar de que su sistema de sanciones a comportamientos desviados de estas normas sea más difuso (Allen, 2004, p. 343).

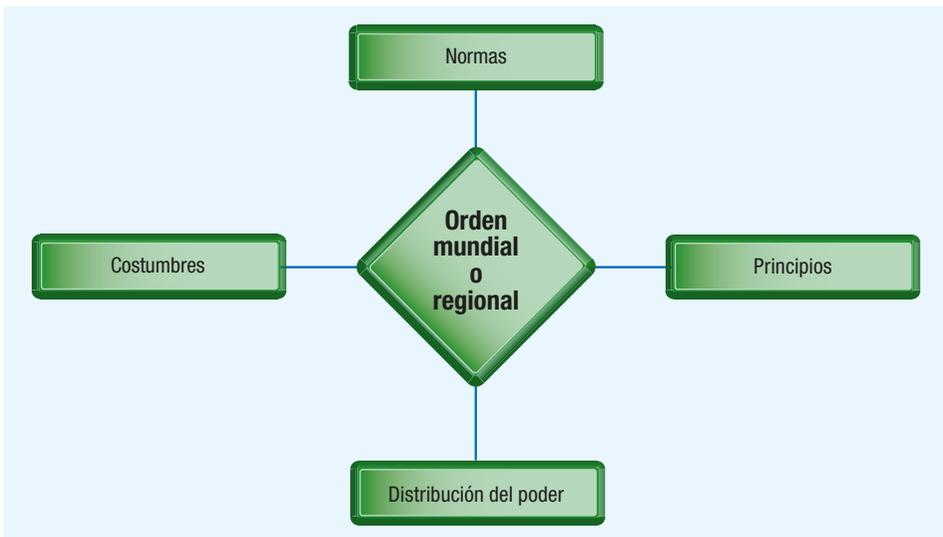
Precisamente los principios y las arquitecturas de gobernanza global y regional, con sus respectivos incentivos positivos y negativos, que buscan orientar el comportamiento de los Estados, sobre los que se erige el orden mundial westfaliano contemporáneo son fuertemente cuestionados y puestos a prueba por factores tales como los procesos de globalización, la soberanía compartida en los procesos de integración (caso de la Unión Europea), los movimientos yihadistas y la emergencia de nuevas potencias más allá del concierto tradicional europeo-occidental (Kissinger, 2014, p. 7).

Desde esta perspectiva, la idea de orden mundial expresa la naturaleza de los acuerdos justos —en el marco de una definición de justicia que mantenga este orden— y la distribución de poder que una civilización o región haya establecido con la pretensión implícita de que su ámbito de aplicación pueda ser extensible a todo el globo. El juego,

entonces, es abierto para todos aquellos que, de un lado, sean denominados como jugadores por las reglas mismas y, de otro, que acepten estas reglas para su propia constitución como actores y para orientarlos en los fines del juego y las estrategias posibles que pueden seguir para mantenerlo.

Por tanto, Kissinger señala que el orden internacional se caracteriza por su capacidad de influencia en el equilibrio de poder global y, por supuesto, los órdenes regionales cumplen con el mismo propósito en un territorio geopolíticamente delimitado. Ambos sistemas tienen dos pilares: 1) un conjunto de principios, normas consensuadas y costumbres que orientan y determinan los límites de la acción política; y 2) un equilibrio de poder que sirve de dique de contención cuando se violen tales principios o normas, a fin de evitar que una unidad política subyugue a las demás (2014, p. 9), tal como lo ilustra la gráfica 2.

Gráfica 2. Componentes del orden internacional



Fuente: autores.

La Paz de Westfalia ha representado un punto de inflexión en la historia de las relaciones internacionales. Es el punto de partida del desarrollo del Estado nación moderno. El principio de igualdad soberana comienza a delinear los contornos de un nuevo tipo de comunidad política, el cual dotó a esta comunidad con un nuevo elemento cohesionador de la identidad colectiva: la nación. En adelante, el Estado nación soberano, mas no el imperio universal o la confesión religiosa, sería el factor constitutivo del orden en Europa, de donde se va a expandir al resto del mundo a través de las expediciones colonizadoras del siglo XIX. Igualmente, el nuevo orden dio origen a los principios básicos de un sistema de relaciones internacionales a fin de evitar guerras totales en Europa.

Sin embargo, el nacionalismo como ideología inspiradora de la nueva identidad colectiva no solo contribuirá en los siglos siguientes a cristalizar las nuevas lealtades

políticas, sino que también será la mayor amenaza para la estabilidad del orden europeo y, por consiguiente, la mayor fuente de los conflictos que le sucedieron a la Guerra de los Treinta Años. Esto se debe a que el nacionalismo, como un principio político, “sostiene que la unidad política y la unidad nacional deben ser congruentes” (Harris, 1983, citado en Kertzer y Arel, 2006, p. 671) en un territorio delimitado. Es decir, la nación va a ser un motor de la acción política para lograr que su ámbito geográfico sea delimitado, que esta delimitación sea reconocida por las otras comunidades políticas y que, a su interior, puedan tomarse las decisiones que correspondan con sus propias cosmovisiones.

De todas formas, las partes negociadoras acordaron mecanismos para solucionar disputas y evitar futuros conflictos bélicos, de manera que previeron la posibilidad de convocar conferencias y de realizar consultaciones como mecanismos preventivos al uso de la fuerza. Asimismo, con la emergencia del sistema westfaliano se relaciona frecuentemente el momento histórico del nacimiento del derecho internacional moderno. Pensadores como Hugo Grotius (1583-1645) y Samuel Pufendorf (1632-1694) acuñaron y propagaron la idea de que las naciones estaban vinculadas por un derecho natural que es inherente a la naturaleza humana, del cual emanaban las normas que los Estados debían seguir para conducir sus relaciones en forma pacífica.

En suma, el sistema de Estados europeos que fue erigido a partir de Westfalia constituye el primer intento de institucionalización de un orden internacional cimentado en un conjunto de normas y límites consensuados, que expresó por primera vez la multiplicidad de poderes y no el dominio de uno de ellos sobre el resto. Además, con los tratados de Westfalia, el equilibrio de poder se consolidó como sistema, con lo cual comenzó a operar como el factor sistémico más influyente de la política exterior y su desbalance generaría de inmediato una coalición para restaurarlo (Kissinger, 2014, pp. 26-27). Así, esta idea del balance de poder busca garantizar la permanencia del sistema estatocéntrico soberano (DiCicco y Levy, 1999, p. 679).

Ahora bien, el equilibrio de poder puede desestabilizarse de dos formas. La primera se presenta cuando un Estado aumenta sus capacidades materiales de poder en forma desmesurada y manifiesta pretensiones hegemónicas, con lo que añade a su fuerza capacidades ideacionales que busca imponer a los demás, lo cual obliga a los otros Estados a formar una coalición o alianza para contrarrestarlo y restaurar el equilibrio. Las distintas corrientes del realismo (clásico, estructural, defensivo y ofensivo) comparten la idea del balance de poder como factor sistémico que motiva la acción estatal (DiCicco y Levy, 1999, p. 679).

La segunda se expresa cuando una potencia emergente —hasta entonces de rango secundario en la jerarquía de poder del respectivo sistema— pone de forma manifiesta su intención revisionista de ser reconocida como gran potencia. Y, para ello, demanda un nuevo equilibrio de poder o desencadena una gran conflagración². En esta perspectiva,

2 El orden westfaliano ha enfrentado grandes amenazas y desequilibrios en su devenir histórico. Incorporó a la Prusia de Federico el Grande al otorgarle el estatus de gran potencia y ha contenido las ambiciones hegemónicas de varias potencias revisionistas desde su fundación. En ese orden de ideas, desde comienzos del siglo XVIII —luego de consolidar su

los cambios en la distribución de poder, derivados de los procesos de industrialización, y la concentración de poder (DiCicco y Levy, 2003, pp. 115-116), aunados a los procesos ideacionales, aumentan la probabilidad de una guerra. La clave, entonces, reside tanto en el Estado poderoso, que busca mantener el *statu quo*, como en el insatisfecho con el orden internacional, de donde emerge para encontrar las claves de las guerras cuyas repercusiones son de carácter sistémico. En consecuencia, la transición de poder, al interior de un orden internacional particular o entre distintos órdenes, puede ser, desde la tradición realista, de naturaleza conflictiva (Kissinger, 2014, pp. 32-33)³.

Visiones de órdenes: liberalismo y realismo

El internacionalismo liberal ha influenciado una de las corrientes teóricas más relevantes de la disciplina de las relaciones internacionales: el neoliberalismo institucional. Como corriente del pensamiento, el internacionalismo liberal surge y se desarrolla en consonancia con el proceso transformativo de los sistemas políticos modernos inspirados en las ideas de la democracia liberal occidental a lo largo de los siglos XVIII y XIX. En el marco del mismo desarrollo filosófico y político europeo, especialmente durante la Ilustración, el individuo se va a ubicar en el centro de todos los procesos. Es decir, el valor de la libertad individual o la autonomía se constituye como el principio ordenador de las relaciones sociales, económicas y políticas (MacMillan, 2007, p. 21).

En este orden de ideas, el internacionalismo liberal nos brinda una idea de orden internacional, el cual es constituido por Estados soberanos —que recogen la idea de individuos libres—, bajo el liderazgo de democracias liberales que cooperan para obtener beneficios mutuos y se garantizan protección recíprocamente, en un ámbito internacional regulado por principios y normas consensuadas. De hecho, estas reglas tienen una orientación tanto normativa como práctica, pues buscan “promover la democracia y los derechos humanos, incentivar el libre comercio y disminuir la probabilidad de la guerra al acoger la idea de beneficios mutuos y de darle voz a los países más débiles” (Tierney, 2021, p. 116, traducción propia). En este orden de ideas, el liberalismo internacional se fundamenta en pilares institucionales que definen sus rasgos identitarios, tales como el libre comercio, el derecho internacional, la cooperación multilateral, la seguridad

indiscutible poderío marítimo— hasta la Primera Guerra Mundial (1914), el Reino Unido fungió como el árbitro del equilibrio de poder en el sistema de Estados europeo y fue partícipe de las guerras europeas en desempeño de tal papel, pero forjando alianzas cambiantes. A lo largo de más de dos siglos, los británicos promocionaron y lideraron coaliciones en contra de las ambiciones hegemónicas de la Francia de Luis XIV (reinado, 1643-1715), en las seis coaliciones durante las guerras napoleónicas (1805-1815) a fin de impedir la consolidación de un imperio continental por parte de Napoleón Bonaparte, y en las dos guerras mundiales del siglo XX para contener los impulsos revisionistas de la Alemania imperial (1914-1918) y la Alemania nazi (1939-1945). Estados Unidos y la Unión Soviética asumieron dicho papel durante la Guerra Fría (1945-1990) y Washington se erigió como “la nación indispensable” para resolver los problemas o conflictos alrededor del globo durante la década de 1990. Actualmente, el sistema internacional se encuentra en una etapa de transición hacia un nuevo orden mundial.

3 No todas las transiciones al interior de un orden internacional son violentas. El caso más reciente es la transición entre el Reino Unido y Estados Unidos al terminar la Segunda Guerra Mundial. Empero, el proceso conllevó dos guerras mundiales y el desarrollo de una tecnología militar sin parangón y con una capacidad de destrucción nunca antes vista: el arma nuclear.

colectiva, la promoción de derechos políticos y la solidaridad democrática, entre otros (Ikenberry, 2020), como los mecanismos adecuados para superar las lógicas negativas derivadas de la anarquía en el sistema internacional.

En contraste, el enfoque realista de las relaciones internacionales ofrece una visión distinta sobre los asuntos cardinales de las relaciones internacionales, aunque comparte la idea de la ausencia de autoridad por encima de la autoridad de los Estados. En este ambiente anárquico, los Estados actúan en un mundo descentralizado y carente de una autoridad (o gobierno central) que sea lo suficientemente fuerte para instaurar un orden estable (Waltz, 2001). De allí que las guerras hegemónicas, las competencias por garantizar su propia seguridad, las políticas de balanceo y las rivalidades imperialistas, enunciadas arriba, sean constantes o regularidades —a lo largo de la historia de la humanidad— que determinan el devenir histórico de la política internacional. En consecuencia, tanto la anarquía como la imposibilidad de que los Estados puedan confiar totalmente en las intenciones de otros Estados constituyen factores explicativos sobre la manera como, en determinadas circunstancias, tienden a limitar y restringir la cooperación entre ellos (Mearsheimer, 2018).

Sin embargo, existen diversos puntos de vista entre los representantes del enfoque realista sobre los factores constitutivos del orden internacional. Por un lado, se afirma que el factor causal determinante es el equilibrio de poder entre las grandes potencias; y por otro, que el factor constitutivo es el dominio de un Estado hegemónico. En ambos casos, el orden internacional es el producto de la distribución de las capacidades materiales de los Estados, pero no el resultado del entendimiento y los acuerdos entre ellos sobre cómo evitar la guerra y del establecimiento de mecanismos institucionales para lograr una paz estable y duradera (Mearsheimer, 2003). En otras palabras, todo se resume en lógicas de poder. De hecho, Hans Morgenthau, en 1962, afirmaba lo siguiente: “cuando los tiempos tiendan a deprecia el elemento del poder, [la disciplina de relaciones internacionales] debe enfatizar su importancia” (citado en Pham, 2015, p. 189). Esto se debe a que es su distribución en el sistema internacional lo que permite el establecimiento de algún tipo de orden concomitante.

En dicho contexto, los realistas, que privilegian como factor causal el equilibrio de poder, consideran que el orden internacional surge de las interacciones de balanceo y contrapeso entre las grandes potencias de cara a las dinámicas de la distribución de poder en el sistema internacional (Kissinger, 2014). Por su parte, los realistas hegemónicos destacan el rol de la potencia hegemónica como el factor constitutivo del orden mundial, el cual surge de las relaciones que se derivan de la jerarquía del poder mundial, en cuyo contexto el hegemon funge como garante de la estabilidad de dicho orden y como árbitro de las confrontaciones entre potencias de menor rango (Mearsheimer, 2018).

En contraste, los internacionalistas liberales conciben el origen del orden internacional a partir de las negociaciones, los acuerdos y las estructuras internacionales que crean los Estados, lo cual construye un marco normativo en el cual pueden competir y cooperar en distintos ámbitos de las relaciones internacionales (Ikenberry, 2020, pp. 16-

17). Por ello, las instituciones internacionales que emergen de estos consensos necesitan una racionalización explícita que haga converger los distintos intereses de los actores y le dé sentido a la empresa que están creando (March y Olsen, 1998, p. 945). El internacionalismo liberal, entonces, construye esta idea de orden al poner en juego la idea westfaliana de Estado con sus ambiciones cosmopolitas, que recogen la idea de justicia y de humanidad, con lo que, hasta cierto punto, se fijan un estandarte de superioridad moral que motiva su constante expansión (MacMillan, 2007, p. 29).

Ahora bien, Mearsheimer (2018), desde la perspectiva del realismo ofensivo, ha enarbolado una crítica sistemática al internacionalismo liberal en su obra *The Great Delusion, Liberal Dreams and International Realities* y ha señalado sus límites con relación al rol que desempeña la ideología del nacionalismo como fuerza motriz de la política internacional. En este orden de ideas, Mearsheimer cuestiona la eficacia de la hegemonía liberal como una estrategia ambiciosa, al pretender transformar como democracias liberales a otros Estados alrededor del mundo, y al promover una economía internacional abierta y la creación de organizaciones internacionales. Desde este punto de vista, la expansión de la democracia liberal a lo largo y ancho del planeta tendría como resultado la reducción de los regímenes autoritarios, contribuiría a la protección de los derechos humanos y proveería una paz estable, con lo cual la paz democrática trascendería al realismo, ya que las democracias no van a la guerra. Las explicaciones sobre este resultado son disímiles (Levy, 2002), pues recaen en la naturaleza capitalista del sistema (Gartzke, 2007) o en las propias normas o características de la democracia: transparencia, restricciones institucionales, y responsabilidad política y rendición de cuentas (*accountability*) (Clark y Nordstrom, 2005, p. 251; Peceny y Butler, 2004, p. 568).

Sin embargo, el autor destaca que la única opción viable para establecer una hegemonía liberal es en un mundo unipolar, pues esta distribución de poder es la única manera de garantizar la seguridad y supervivencia del Estado, del hegemon. De manera que para las grandes potencias no es posible desplegar una política exterior a escala global en órdenes mundiales bipolares o multipolares, porque en tales circunstancias actúan en forma realista, es decir, temen el ataque de otra gran potencia y le dan prioridad a su supervivencia. De hecho, las grandes potencias liberales tienden a hablar como liberales, pero actúan regularmente como realistas. Las ideas, entonces, de “promoción de la democracia”, si bien están inspiradas en estos ideales liberales, persiguen un fin realista: la seguridad, pues las “democracias no pelean entre sí” (Mearsheimer, 2018, pp. 2-6).

Por tanto, la influencia del nacionalismo socava con frecuencia la política exterior liberal, en especial aquella que tiene en cuenta la creación de organizaciones internacionales, inspiradas en los valores liberales que garanticen un adecuado comportamiento por parte de todos los actores políticos. El sistema internacional sigue teniendo como actor principal al Estado-nación. La comunidad nacional, con fundamento en el nacionalismo, sigue teniendo una fuerza cohesionadora de la identidad al interior del Estado moderno que establece una línea divisoria entre nosotros y ellos, entre adentro y afuera. Es más, el nacionalismo es una ideología particularista, localista, diferenciadora

y excluyente, mientras que el liberalismo tiene un carácter transnacional, cosmopolita, cruzadista y con pretensiones de universalización. De hecho, la idea de la paz democrática ha sido considerada como lo más cercano a una ley de naturaleza empírica en las relaciones internacionales (Kurki, 2008, p. 109). Así las cosas, el nacionalismo destaca la importancia de la soberanía y la autodeterminación, de ahí que muchos Estados ofrezcan resistencia a las pretensiones de otros Estados para que adopten los valores políticos liberales. En suma, el sistema internacional ha sido formado, fundamentalmente, por dos ideas políticas poderosas: el nacionalismo y el realismo (Mearsheimer, 2018).

De otra parte, encontramos fuertes críticas revisionistas sobre el internacionalismo liberal, en las que se destacan sus fracasos para garantizar la justicia social, reducir las crecientes desigualdades y combatir la corrupción, fenómenos que se encuentran profundamente enraizados en las sociedades liberales y en el sistema capitalista mundial. Además, el internacionalismo liberal ha estado estrechamente ligado a la hegemonía occidental y a estructuras del orden internacional imperial (Anderson, 2017, citado en Ikenberry, 2020, p. 22). Incluso la base de la que parte esta visión del mundo es la de una superioridad moral de Occidente (MacMillan, 2007). En este orden de ideas, el internacionalismo liberal ha sido un proyecto para asegurar el dominio hegemónico de EE. UU. en una escala global (Moyn, 2011, p. 43, citado en Ikenberry, 2020, p. 22). Adicionalmente, tanto la Liga de las Naciones como la Organización de Naciones Unidas (ONU) se convirtieron en herramientas para reconstruir y legitimar los imperios coloniales europeos.

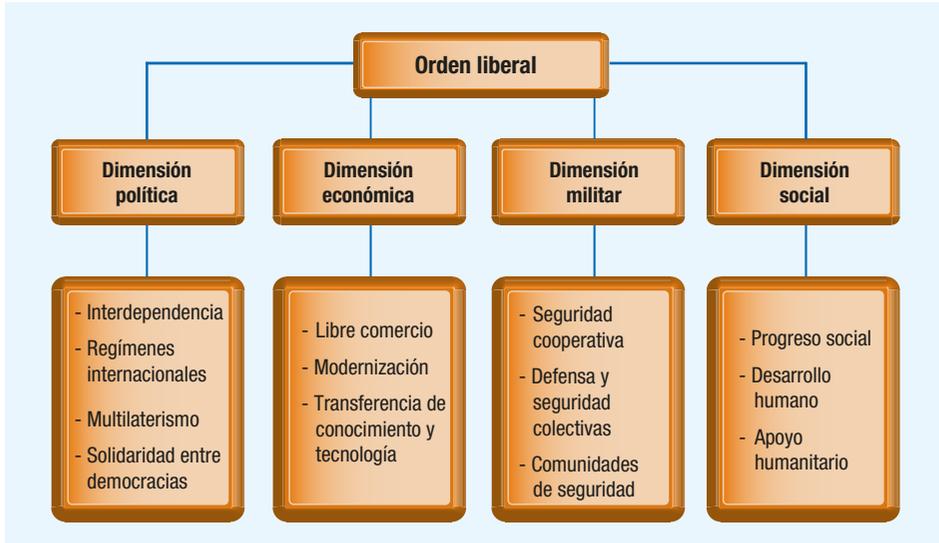
De allí que el internacionalismo liberal ha servido, desde el final de la Segunda Guerra Mundial, y especialmente con la idea del “nuevo orden internacional” de la década de los noventa, para consolidar la hegemonía estadounidense y proveer una plataforma ideológica para la proyección de un nuevo tipo de imperio informal: el imperialismo liberal, a través del cual se han propagado ideas y creado instituciones para desplegar el poder de estadounidenses y europeos, a fin de proteger sus intereses y legitimar su dominio hegemónico (Mazover, 2009, p. 17, citado en Ikenberry, 2020, p. 22)

Orden liberal internacional contemporáneo

El orden liberal internacional contemporáneo es considerado como un orden abierto y basado en reglas, que se erige en instituciones como la ONU y normas como el multilateralismo. Su apertura se expresa a través del libre comercio entre los Estados, sobre la base de beneficios mutuos. Las instituciones y las normas permiten el funcionamiento de mecanismos de gobernanza que pueden operar parcialmente autónomos del ejercicio del poder de los Estados. El orden liberal internacional, además, ofrece marcos institucionales, en cuyo entramado los Estados pueden cooperar en distintos ámbitos de sus relaciones. Por tanto, este tipo de orden contrasta con aquellos que se fundamentan en bloques geopolíticos, esferas regionales de influencia y sistemas imperiales cerrados. De hecho, el orden liberal internacional se sustenta más en el consenso que en el equilibrio de poder y mucho menos en la imposición hegemónica

(Ikenberry, 2011). Así entonces, posee los siguientes elementos constitutivos: apertura y libre comercio, reglas e instituciones, solidaridad liberal democrática, seguridad cooperativa y objetivos sociales progresivos, que se desprenden de las dimensiones económica, política, militar y social, tal como se presenta en la gráfica 3.

Gráfica 3. Dimensiones y elementos del orden internacional liberal



Fuente: autores.

En primer lugar, los principios de apertura y libre comercio son pilares esenciales para el crecimiento económico de las sociedades capitalistas modernas que cimientan su modelo interno de desarrollo en la economía de mercado. Para ello, se crearon instituciones como el Banco Mundial (BM), el Fondo Monetario Internacional (FMI) y la Organización Mundial del Comercio (OMC, que se construyó a partir del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio, GATT, por sus siglas en inglés). Como complemento, los Estados que han abrazado dicho modelo implementan una estrategia de inserción en el orden liberal internacional que fomenta el intercambio comercial entre ellos, mediante lo cual se conceden mutuamente el libre acceso a sus mercados nacionales.

De ahí la base de la OMC y los tratados de libre comercio que sustentan estos compromisos. En principio, el carácter positivo de la idea de apertura ha sido sustentado al afirmar que dicha práctica trae consigo beneficios mutuos como producto de las relaciones comerciales, basadas en la división internacional del trabajo y las ventajas comparativas, que se desarrollen a su interior. Adicionalmente, se argumenta que dicho modelo es un motor continuo del proceso de modernización, el cual impulsa entre los Estados la cooperación para el intercambio de conocimiento y la transferencia de tecnología. En contraste, los bloques regionales, las esferas de influencia y los órdenes imperiales serían la antítesis de orden internacional abierto (Ikenberry, 2020, pp. 33-34).

Segundo, el liberalismo internacional hace énfasis en la importancia de un orden que esté creado sobre fundamentos normativos, los cuales sirvan de sustento a las instituciones que constituyen marcos de acción estables y confiables para las relaciones entre sus Estados miembros, a fin de responder a la creciente red de interdependencias a las que se ven sometidos por los procesos globales. Este conjunto de normas sustantivas, reglas procedimentales y organizaciones, se denomina regímenes internacionales, cuyo principio organizador es el multilateralismo, lo que les otorga cierto estatus de legitimidad (Hasenclever *et al.*, 2004). Sin embargo, el círculo de agentes creadores y gestores de tales regímenes internacionales se reduce a las democracias liberales en el contexto de un sistema capitalista globalizado. El valor normativo de los regímenes internacionales, desde la perspectiva del liberalismo internacional, representa el núcleo del orden y no es, por tanto, un simple reflejo del ejercicio de poder y los intereses estatales (Ikenberry, 2020, pp. 35-36). En este sentido, los intereses egoístas de los Estados están constreñidos por el efecto socializante de las normas que se han creado y todo el entramado organizacional e institucional que las soporta (Mazarr, 2017, p. 32).

Tercero, las democracias liberales, a partir de la convergencia de valores políticos, sociales y económicos compartidos, han institucionalizado el mecanismo de solidaridad liberal democrática. Los casos paradigmáticos son la Organización del Tratado del Atlántico Norte y la Unión Europea, que evidencian altos niveles de cooperación entre sus miembros. En este orden de ideas, las democracias liberales expresan grandes capacidades para actuar y contribuir al funcionamiento de un sistema internacional regulado por normas. Si bien es cierto que los regímenes autoritarios son capaces, en muchas ocasiones, de movilizar sus capacidades materiales de poder, también es cierto que las democracias liberales tienen mayores ventajas en el largo plazo para movilizar sus recursos materiales de cara a confrontar amenazas para su seguridad. Así mismo, tienen mayores capacidades para promover distintas formas de cooperación política y económica debido a que comparten intereses y valores comunes. Por último, las democracias liberales han sido capaces de obtener grandes logros que se traducen en crecimiento económico y seguridad derivados de una cooperación estable y duradera (Ikenberry, 2020, pp. 37-38).

La cooperación en seguridad constituye también un elemento esencial del orden liberal internacional desarrollado por las democracias liberales bajo el liderazgo de EE. UU., cuyo propósito fundamental ha consistido en garantizarse mutuamente la protección en materia de seguridad. Así, Washington ha utilizado todos sus recursos de poder para avanzar sus propios intereses (Hamilton, 2014, p. 12), en concomitancia con la idea del orden liberal internacional basado en reglas. En relación con lo anterior, podemos señalar que el principio político de cooperación ocupa un lugar importante en la creación de mecanismos de seguridad cooperativa (Terz, 2001, pp. 111-115). En este orden de ideas, el desarrollo de la OTAN estableció un marco institucional para la cooperación interregional en asuntos relacionados con la defensa mutua y la seguridad colectiva entre sus miembros (Godehardt y Lembcke, 2010, p. 15). En el marco de dicho proceso de cooperación, los Estados miembros construyeron una comunidad política sobre la base de valores e intereses compartidos, en cuyo entramado surgió *la*

identidad del sujeto colectivo nosotros, el cual contribuyó a la conformación de una comunidad de seguridad (Deutsch, 1954, citado por Godehardt y Lembcke, 2010, p. 15; Farrell, 2005, p. 8).

Por último, los objetivos sociales progresivos son un elemento esencial del orden liberal internacional, el cual se expresa a través del dinamismo que imprime la noción de progreso constante de las sociedades modernas, lo que se traduce en el propósito de intentar elevar los niveles de calidad de vida de los ciudadanos, el mejoramiento de los sistemas de salud, la provisión de seguridad para erradicar distintas formas de violencia y mayor justicia social. A ello se suma la convicción férrea de que el motor del crecimiento económico y las fuerzas cambiantes de la economía mundial mueven hacia adelante a las sociedades. Así mismo, las sociedades nacionales se encuentran en una constante evolución como parte integrante del proceso de transformación global. No obstante, el permanente proceso de modernización encierra al mismo tiempo nuevos peligros y oportunidades. Por ello, el neoliberalismo económico erosionó las bases del bienestar social de las democracias occidentales en la Posguerra Fría. En dicho contexto, el orden liberal internacional no es estático y, por tanto, es reformable, es decir, la agenda liberal incluye en sus propósitos la reforma del orden liberal internacional (Ikenberry, 2020, pp. 40-42).

Características del orden liberal internacional

El orden liberal internacional ha tenido diversos rasgos característicos en su estructura organizacional, tales como el alcance de su esfera de acción, independencia soberana, jerarquía e igualdad, y la amplitud y profundidad de sus políticas y competencias en áreas específicas de las relaciones internacionales e imperio de la ley (Ikenberry, 2020, p. 42).

El alcance de su esfera de acción enuncia el área o el ámbito geográfico de sus competencias, es decir, si su alcance es regional e incluye un grupo específico de miembros, o es de naturaleza global con la pretensión de universalizar los principios en que se erige. De allí que el orden liberal internacional que lideró EE. UU. a lo largo de la Guerra Fría —en su confrontación con la Unión Soviética (URSS)—, al que estaban incorporados los Estados democráticos de la Europa occidental y un grupo amplio de Estados en América Latina, Asia y África que se plegaron a los aliados occidentales para contener el avance del comunismo soviético, nunca fue ni ha sido un orden global.

En consecuencia, en el periodo denominado como Guerra Fría existieron, al menos, dos órdenes internacionales, bajo una distribución (al menos bipolar) de poder. El liberal, liderado por EE. UU., y el comunista, bajo la égida de la URSS, el cual agrupaba a los Estados de Europa oriental que se encontraban en la esfera de influencia soviética y una serie de Estados en Asia, África y únicamente Cuba en América Latina. Sin embargo, en la década de los cincuenta, con la Conferencia de Bandung, la posterior creación del Movimiento de No Alineados (NOAL) y la escisión del bloque comunista por los conflictos que la República Popular de China sostuvo con la Unión

Soviética, otras normas empezaron a surgir y afianzarse en la conducta de los Estados, especialmente en aquellos denominados como periféricos.

En efecto, el orden liberal internacional fue un orden interregional durante el mundo bipolar. Sin embargo, al derrumbarse el Muro de Berlín y con el posterior colapso de la URSS, el orden mundial liberal comenzó a expandirse y se convirtió durante la Posguerra Fría en un orden con pretensiones de alcanzar un ámbito de acción global. La idea era transitar desde un mundo histórico, plagado de dinámicas de poder, a un mundo posthistórico, en el que las necesidades de reconocimiento del último hombre, a través de la democracia, se vieran satisfechas (Fukuyama, 1992). En fin, el área de competencia del orden liberal internacional en términos temáticos puede abarcar asuntos tales como la seguridad, la coordinación política, los derechos humanos, el libre comercio, etcétera (Ikenberry, 2020, pp. 42-43).

En cuanto a la independencia soberana, su idea central se refiere a las restricciones que el orden liberal puede imponer a los Estados que hacen parte de él, en el ejercicio de su soberanía. Específicamente se trata de las obligaciones que los Estados deben cumplir en virtud de los acuerdos y compromisos, los cuales hayan suscrito en los marcos institucionales de las organizaciones que sirven de pilares para el funcionamiento del orden liberal internacional, sin que ello implique una renuncia total a sus atribuciones soberanas en su territorio (Ikenberry, 2020, p. 43).

En lo que concierne a la jerarquía, tal característica define el grado de diferencia que existe entre los Estados en cuanto a los derechos y la autoridad que poseen. En tal sentido, resalta el rol que el principio de la igualdad soberana de los Estados desempeña —entendida como igualdad formal frente al derecho internacional— al concederles a los miembros del orden liberal internacional principios que les garantizan la igualdad de derechos para el acceso horizontal y su agencia en instituciones internacionales. Sin embargo, teniendo en cuenta las asimetrías que existen en cuanto a capacidades materiales —especialmente militares—, los Estados más poderosos tienen mayor responsabilidad para proteger la estabilidad del orden internacional y ayudar a aquellos aliados que no cuentan con capacidades suficientes para defenderse por sí mismos, de manera que poseen una posición dominante en asuntos relacionados con la provisión de seguridad colectiva (Ikenberry, 2020, p. 43).

Por último, el imperio de la ley, como un rasgo distintivo del orden liberal internacional, toma forma en las estructuras institucionales que han sido constituidas mediante los regímenes internacionales para el funcionamiento y la legitimidad de dicho orden (Ikenberry, 2020, p. 43).

La hegemonía liberal

Al finalizar la Segunda Guerra Mundial, y ante el consecuente declive de Europa como eje y centro del orden mundial, EE. UU. emergió como la nación más poderosa del mundo y junto con sus aliados, al estallar la Guerra Fría, construyó el orden liberal

internacional. Dicho orden ha sido definido de varias formas: *pax americana*, *pax democrática*, *orden occidental* y *hegemonía liberal estadounidense*. En otras palabras, emergió en el polo occidental de la estructura del sistema bipolar de la Guerra Fría, cuyo rótulo distintivo fue el de mundo libre. Ahora bien, el orden liberal internacional no ha tenido un desarrollo único y lineal, sino que ha evolucionado a través de un largo proceso de luces y sombras. Como orden hegemónico, ha tenido rasgos liberales e imperiales jerárquicos, pero organizado a través de estructuras normativas derivadas de acuerdos políticos entre EE. UU., los Estados de Europa occidental y Japón (Ikenberry, 2020, p. 179).

Además, desde una perspectiva histórica, el origen del orden liberal internacional contemporáneo se puede rastrear en dos proyectos que se traslapan. Por un lado, en el desarrollo del sistema de Estados modernos que emergió con la Paz de Westfalia, el cual se ha fundamentado en el reconocimiento mutuo y la inviolabilidad del principio de soberanía. Esta primera fase de su desarrollo ha sido denominada “orden mundial liberal 1.0”. Por otro, se trata de un orden liberal en esencia angloamericano que tuvo su origen en el siglo XIX y se consolidó a lo largo del XX. Sus postulados políticos orientadores fueron condensados en la Carta del Atlántico (1941). Luego la creación de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), basada en el principio de igualdad soberana y el arreglo pacífico de controversias, dio inicio a un proceso de diversificación de funciones y actividades a través de la ampliación progresiva de su estructura organizacional. La ONU fue dotada por las potencias vencedoras de la Segunda Guerra Mundial de una autoridad institucional para el ejercicio de medidas y acciones coercitivas que contemplan el uso de la fuerza. No obstante, se fue convirtiendo también en una arquitectura institucional para la cooperación entre sus Estados miembros en áreas como la protección de los derechos humanos, el mejoramiento de la salud, el apoyo a los programas de ciencia y educación, así como también el fomento del desarrollo económico (Powell, 17 de mayo de 2017).

En materia de seguridad, EE. UU. lideró también la creación de acuerdos regionales como la Organización del Tratado de Atlántico Norte (OTAN), el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR) y una serie de alianzas en Asia del Este (Ikenberry, 2001; Leonard, 12 de mayo de 2017), bajo el sistema de San Francisco (Emmers, 2004). De otra parte, como resultado del deterioro de sus relaciones y confrontaciones con la URSS, Estados Unidos optó por el orden de la contención, el cual se fundamentó en el equilibrio de poder, la disuasión nuclear y la rivalidad geopolítica e ideológica. Además, sus principios económicos, cuyo núcleo ha sido siempre la apertura económica, sirvieron de pilares para la creación del Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial (BM) y el Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT), cuyo cuerpo normativo fue incorporado en 1995 en el Tratado Constitutivo de la Organización Mundial del Comercio (OMC). En esencia, comenzó a ser comprendido como un orden con pilares normativos, mecanismos multilaterales de regulación y gestión de los asuntos internacionales, y también mediante una cooperación institucionalizada. En otras palabras, con estos arreglos se materializa el orden internacional liberal basado en reglas.

En este orden de ideas, el orden liberal internacional, liderado por EE. UU. a lo largo de la Guerra Fría tomó la forma de un orden liberal hegemónico, el cual estaba caracterizado por relaciones de autoridad, roles funcionales, principios organizadores, expectativas compartidas y mecanismos procedimentales, mediante los cuales los Estados miembros desarrollaron sus relaciones en el marco de estructuras institucionalizadas. En dicho contexto, Washington se comprometió a proveer a sus aliados de protección militar, acceso a su mercado interno y tecnología, mientras ellos asumieron el rol de socios confiables, para lo que le proveían de apoyo diplomático, económico y logístico (Hamilton, 2014). Por ejemplo, Japón y Alemania occidental dependieron mucho de la protección estadounidense en términos de su seguridad y defensa nacional; en contraprestación, asumieron el compromiso de apoyar a la superpotencia en la proyección de su liderazgo comercial y monetario. En consecuencia, tanto Alemania occidental como Japón fueron integrados como miembros del orden liberal internacional y comenzaron a proyectar una identidad internacional de potencias civiles.

Sin embargo, el orden hegemónico liberal no tuvo características similares en las distintas regiones que abarcó su área de influencia. La relación de EE. UU. con las democracias liberales desarrolladas estuvo marcada por compromisos mutuos que reducían la distancia jerárquica entre ellos, la cual se expresaba como una relación de *primus inter pares*, en la que se privilegia un tipo de multilateralismo particular: escenarios de discusión en los que Estados Unidos buscó legitimar sus propias decisiones, pues la satisfacción de sus intereses garantizaba la continuidad del orden. En contraste, la potencia estadounidense ejerció su poder con rasgos imperiales de viejo cuño en sus relaciones con América Latina y Oriente Próximo, cuyo patrón de conducta estuvo caracterizado por las formas tradicionales de dominación y coerción. En suma, EE. UU. construyó el primer imperio global de la historia mediante la proyección de su poder militar y ejerciendo su liderazgo hegemónico sobre órdenes regionales en Europa, Asia, las Américas y Oriente Próximo (Ikenberry, 2020, p. 245).

Adicionalmente, el liderazgo de Estados Unidos ha estado marcado por contradicciones inherentes a su posición jerárquica en la distribución de poder al interior del orden hegemónico liberal. En primer lugar, se ha mantenido como el *rule maker* indisputable, pero ha sido un *rule taker* privilegiado y selectivo. Segundo, la superpotencia estadounidense, históricamente, se ha dado la libertad de definir y anteponer sus propios intereses, sean pertinentes o no, con lo cual ha afectado su liderazgo normativo (Flemes, 2012) como consecuencia de muchas acciones unilaterales de su política exterior. Tercero, los principios rectores del orden liberal hegemónico —tales como la apertura o la no discriminación— no alcanzaron un carácter universal, es decir, siempre han existido Estados dentro y fuera de dicho orden. Por último, EE. UU. y sus aliados occidentales nunca se distanciaron en forma definitiva de la práctica tradicional de la política de poder de las grandes potencias (Ikenberry, 2020, pp. 210-211).

La Guerra Fría terminó con una victoria ideológica y no militar que significó el derrumbamiento del comunismo. En el contexto de la unipolaridad que emergió al implosionar la Unión Soviética, EE. UU. comenzó a proyectar la imagen de un Estado

cruzadista que ha buscado moldear el mundo a su imagen y semejanza, para lo cual dio rienda suelta a sus intenciones de expandir las ideas del internacionalismo liberal y con ello en mente impulsó la expansión de la OTAN y la UE; apoyó la creación del Foro de Cooperación del Asia Pacífico (APEC, por su sigla en inglés); suscribió el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA, por su sigla en inglés); lideró la creación de la Organización Mundial de Comercio (OMC); ha hecho parte de intervenciones humanitarias; se involucró en conflictos regionales y guerras civiles; y ha tenido la pretensión de llevar a cabo reingeniería social mediante el cambio de regímenes, pero con resultados desastrosos recientes como los de Irak y Afganistán.

En relación con estos dos últimos casos, la política exterior estadounidense, después de los ataques del 11 de septiembre de 2001, acudió al énfasis en el poder que tiene el liberalismo a través de la justificación de la doctrina de la guerra preventiva y el cambio de régimen, inspirado en la idea de la paz democrática y en la superioridad moral de sus valores. De allí que tanto algunos Estados como la mayoría de la opinión pública de Europa occidental criticaron la Guerra de Irak como una flagrante transgresión de las ideas mismas del internacionalismo liberal relativas a la soberanía, el multilateralismo y el derecho internacional (Ikenberry, 2020).

Pues bien, estos eventos condujeron a la segunda fase de desarrollo del orden mundial liberal, el llamado “orden liberal 2.0”, a través de innovaciones institucionales como la creación de la Corte Penal Internacional (CPI) y la adopción del principio de “responsabilidad de proteger” en el marco de la ONU (o por fuera de ella). Si bien Estados Unidos no hizo parte (aún no lo hace) de la CPI, dados sus recursos de poder, especialmente los militares y su consecuente utilización a lo largo y ancho del globo, esta organización es parte del entramado normativo que intenta regular las conductas de los Estados al interior de sus fronteras. De otro lado, la idea de la “responsabilidad de proteger” nace de la inoperancia de la ONU en los conflictos de los años noventa —como Somalia, Bosnia y Ruanda—, que hizo que los principales exponentes y defensores del orden internacional liberal buscaran repensar los límites de las fronteras y la soberanía del sistema westfaliano, especialmente en aquellos lugares “por fuera” del centro emisor de las normas. Dicho de otra manera, para los occidentales, el carácter abierto del orden, cuyas reglas parten de la motivación del bienestar colectivo —esto es, el producto de la suma de los intereses individuales en una traducción internacional de los postulados económicos de Adam Smith—, dificultó la capacidad de los Estados centrales para definir el trayecto mismo del orden liberal.

Tales cambios institucionales comenzaron a ocasionar tensiones con el principio de soberanía nacional westfaliano y así se dio inicio a la contestación del orden mundial liberal por parte de algunos Estados, tales como China, Rusia e Irán, que, aunque inmersos en este sistema, han sido relegados del proceso mismo de toma de decisiones. Esto refleja “el poco desarrollo que ha tenido un sistema efectivo y equitativo de la gobernanza global” (MacMillan, 2007, p. 31). En adición, estas tensiones manifiestan

las contradicciones que se producen en los ámbitos económico, de seguridad y derechos humanos, en cuyo contexto se han desarrollado las estructuras institucionales del orden liberal internacional (Powell, 17 de mayo de 2017), en las que los principales *rule makers* han gozado de las ventajas del propio sistema que han construido.

Multilateralismo

Precisamente una de estas tensiones se refiere al multilateralismo, cuyo concepto y práctica son objeto de reflexión y debate en torno a cuestiones relativas a su representatividad, legitimidad y eficacia. En adición, este ejercicio académico y político también trasciende a los ámbitos ontológico y epistemológico. Por un lado, el realismo clásico pone en duda las posibilidades y el alcance del multilateralismo en un sistema internacional caracterizado por la anarquía, en el que los Estados deben velar por su propia seguridad y bienestar en lógicas de autoayuda. En otras palabras, en un sistema internacional en el que aún hoy la moneda de cambio es el poder.

Por otro lado, el funcionalismo, el neofuncionalismo y el enfoque teórico de la acción racional, han privilegiado argumentos funcionales a fin de explicar la racionalidad, la necesidad y las posibilidades del multilateralismo en un mundo que cada vez más presenta un mayor grado de interdependencia como consecuencia de los procesos de globalización. El común denominador es la generación de incentivos selectivos positivos (para premiar las conductas que refuerzan el orden) y negativos (para “corregir” comportamientos desviados). Un ejemplo de esto último es la denominación de Estados “paria”, en una aproximación social (Thies, 2001, p. 707) que “saca” del orden (pero no del sistema) a estos actores y los obliga a acudir a mercados negros, como el militar, para asegurar su supervivencia (Neuman, 1995, p. 66). Desde su perspectiva, las teorías cosmopolitas y neokantianas consideran al multilateralismo como un instrumento imprescindible y eficaz para la gobernanza global. Por último, y en contraste, la teoría crítica ve el multilateralismo como un escenario de conflicto entre fuerzas hegemónicas y contrahegemónicas que luchan por imponer órdenes internacionales divergentes (Sanauja, 2013, pp. 31-33).

Ahora bien, el principio del multilateralismo puede ser considerado como:

Una forma institucional que coordina las relaciones entre tres o más Estados sobre la base de principios estandarizados de conducta, es decir, principios que especifican la conducta adecuada para cada tipo de acción, sin la observancia de los intereses particulares de las partes o las exigencias estratégicas que puedan darse en cada caso concreto (Ruggie, 1993, p. 571, traducción propia).

Desde esta línea de interpretación, el multilateralismo existe debido a la estructura cognitiva de carácter normativo que los Estados comparten en forma intersubjetiva y fundamenta el consenso sobre los principios generales apropiados, los cuales orientan

su conducta en ámbitos específicos de sus relaciones. Esto puede ser denominado como la lógica de lo apropiado que guía el comportamiento basado en reglas (Albert, Kessler y Stetter, 2008, p. 51).

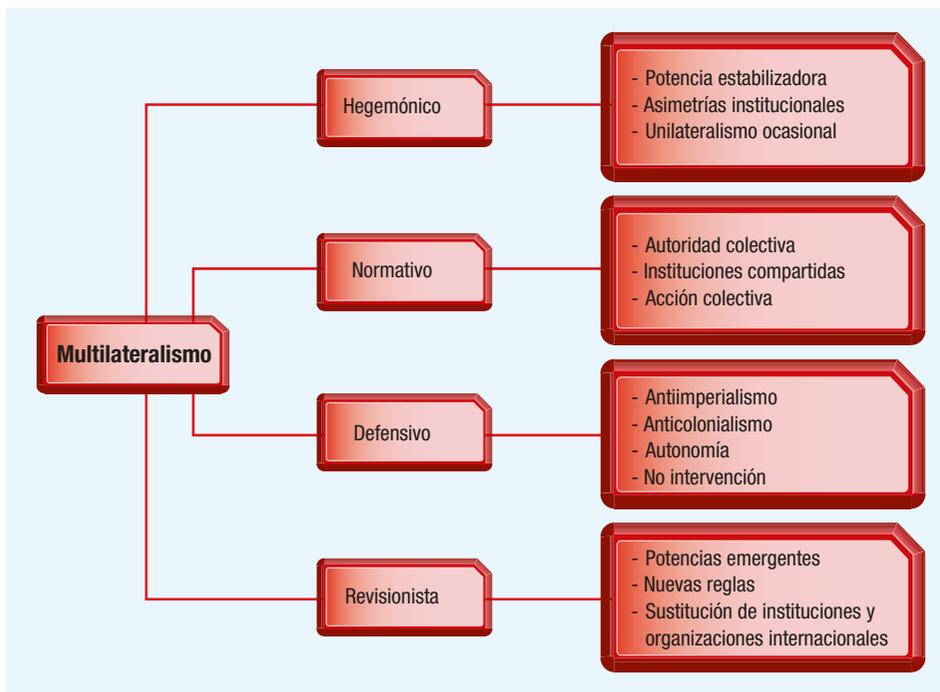
En este orden de ideas, en un paso adicional, Adler (2006, pp. 35 y 44) introduce el concepto de multilateralismo comunitario, mediante el cual define los esfuerzos institucionalizados para construir socialmente comunidades multilaterales a partir de grupos de Estados que comparten tanto ideas como valores políticos y económicos afines. Tales grupos pueden constituirse en comunidades de prácticas comunes o comunidades de seguridad, como son los casos particulares de la UE y la OTAN, en las que se desarrolla, a diferencia de la lógica de lo apropiado, la lógica del hábito, la cual, en estos casos, refuerza la cooperación al reducir la incertidumbre —los actores han incorporado el comportamiento adecuado y lo reproducen de manera automática—. La cooperación, entonces, está protegida por las construcciones mismas de las identidades colectivas tanto al interior de los Estados como entre ellos y se defiende por los sesgos propios de estos procesos de construcción identitaria (Hopf, 2010, p. 550).

El multilateralismo es considerado también, desde la práctica, como elemento constitutivo de la identidad internacional de los actores internacionales y como un discurso de legitimación y principio rector de su política exterior. Así mismo, el multilateralismo hace énfasis en la necesidad del mecanismo de la cooperación internacional en la sociedad internacional caracterizada por reglas y pautas de conducta predecibles. Por ello, destaca como práctica internacional las formas específicas de organización y cooperación, tanto en los ámbitos regional como global. Ello incluye los mecanismos de negociación, procesos de toma de decisiones y de gestión, mecanismos de implementación y control de normas, así como los recursos, capacidades y efectividad de las organizaciones internacionales, que en conjunto constituyen los fundamentos institucionales del multilateralismo actualmente (Sanahuja, 2013).

Por su parte, desde la perspectiva funcional, Keohane (1990, p. 731, traducción propia) define el multilateralismo como “la práctica de coordinar políticas nacionales en grupos de tres o más Estados mediante mecanismos *ad hoc* o a través de instituciones”. En este orden de ideas, el multilateralismo se concibe como la acción colectiva institucionalizada por un conjunto de Estados independientes en el marco de organizaciones multilaterales, lo que les envuelve en una red de expectativas mutuas sobre los posibles beneficios que puedan obtener derivados de una reciprocidad difusa (Keohane, 2006, p. 56).

Más allá de los debates teóricos y la diversidad conceptual sobre el multilateralismo, existen diferentes narrativas cuyo origen está determinado por el lugar que ocupan los actores en la jerarquía del poder mundial, así como por la asimilación que han hecho de las normas que lo impulsan. De allí que Sanahuja (2013, p. 38) defina tales narrativas de la siguiente manera: “a) el multilateralismo hegemónico bajo la égida de EE. UU.; b) el multilateralismo normativo, que preconiza la Unión Europea; c) el multilateralismo defensivo, que han abanderado los países en desarrollo; y d) el multilateralismo revisionista que han proclamado las potencias emergentes” como se muestra en la gráfica 4.

Gráfica 4. Orientaciones del multilateralismo



Fuente: autores.

El *multilateralismo hegemónico* señala el rol de líder que desempeña EE. UU. a través de la *pax americana*, como creador y estabilizador del orden liberal internacional. Esta perspectiva es argumentada por teorías como el realismo clásico y de la estabilidad hegemónica, las cuales legitiman la primacía de Estados Unidos como parte de los ciclos históricos de dominación imperial. Así las cosas, la política exterior estadounidense, desde su autopercepción, se fundamenta en el excepcionalismo y el providencialismo que orientan sus objetivos como universales y virtuosos. De hecho, Smith lo plantea de la siguiente manera:

La promoción de la democracia por parte de Estados Unidos nunca ha sido desinteresada. En ocasiones, ha logrado camuflar preocupaciones nacionalistas, geoestratégicas, económicas o etnorreligiosas estrechas que han sido consideradas por este país como importantes pero que han sido más digeribles al estar envueltas en capas de alto moralismo. No obstante, su más fundamental ambición ha sido siempre el permanecer fiel a su propia declaración de propósito: defender la seguridad nacional de los Estados Unidos al promover un tipo de gobiernos para los otros que, mientras amplía las bendiciones de la libertad en el extranjero, redunde en beneficios para este país al establecer unas nuevas bases para el orden internacional (Smith, 2012, p. 346).

Debido a ello, EE. UU. antepone, por lo regular, su soberanía y sus intereses al multilateralismo y las instituciones multilaterales son inherentemente vulnerables frente a sus acciones unilaterales como potencia hegemónica. Como se mencionó arriba, el multilateralismo hegemónico ejercido por Estados Unidos usa los canales multilaterales para legitimar las decisiones que, en su propio interés, mantienen el orden internacional. Así, por ejemplo, se explica el momento inicial cuando en 2003 Washington busca lograr el consenso internacional para ocupar a Irak y, luego, ante la imposibilidad de obtenerlo, el propio Consejo de Seguridad de la ONU fracasa al intentar detener la intervención militar estadounidense para deponer a Saddam Hussein.

En contraste, la UE se percibe a sí misma como una potencia civil por su compromiso internacional, con un enfoque *multilateral normativo*, con la democracia, los derechos humanos, el libre comercio, el desarrollo, la lucha contra la pobreza y los procesos de paz, además de un enfoque en la seguridad humana que se desarrolla a través de instrumentos no militares de su política exterior —estatal y colectiva— (Neack, 2008, p. 160). La proyección internacional de la Unión Europea se ha traducido también en su participación activa en la conformación de principios, reglas e instituciones del sistema internacional que expresan sus valores como potencia civil o ética (Sanahuja, 2013, pp. 38-42), aunque no está exenta de contradicciones en sus propias prácticas internas y la política exterior que implementa en el sistema internacional (Hurrell, 2007, p. 139).

En lo que concierne al *multilateralismo defensivo*, el protagonismo del desempeño de dicho rol le corresponde al Sur global. Dicha narrativa contiene marcados antiimperialismo, decolonialismo y nacionalismo, que caracterizan la política exterior de muchos países en desarrollo. Sus postulados son el producto de contribuciones de pensadores de estos países en el contexto de escenarios de diálogo político y foros de concertación como el G-77 y China, el Movimiento de Países No Alineados o la Comisión de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe (Cepal). Este multilateralismo se expresa en un discurso contrahegemónico que se caracteriza por el conflicto entre los débiles y los poderosos, a fin de alcanzar mayor justicia y equidad en las relaciones internacionales, lograr mayor autonomía política y económica frente a las potencias establecidas y defenderse del intervencionismo de las grandes potencias. Por ello, el multilateralismo defensivo aboga por la defensa del derecho internacional, y resalta los principios de la inviolabilidad de la soberanía nacional, la no intervención en los asuntos internos y el derecho a la libre determinación de los pueblos (Sanahuja, 2013, pp. 42-44).

El *multilateralismo revisionista* no es nuevo, ya que se puede rastrear desde los años sesenta del siglo pasado, cuando los Estados miembros del G-77 y China comenzaron a demandar en el seno de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) y la Asamblea General de la ONU, la creación de un Nuevo Orden Económico Internacional (NOEI). De esta manera, el mundo en desarrollo exigía de los países desarrollados la implementación del principio de no reciprocidad o discriminación positiva en los acuerdos comerciales, la transferencia de tecnología, la soberanía permanente en los recursos naturales, la herencia común de la humanidad del suelo y subsuelo marino en aguas internacionales, entre otras demandas. En suma, los países

en desarrollo exigían el reconocimiento, en el contexto de la ONU, de un derecho al desarrollo como un derecho humano de tercera generación, el cual era un derecho de los pueblos para alcanzar su independencia económica y justicia internacional frente a los países industrializados, que en su mayoría eran las antiguas potencias coloniales (Pastrana, 1996).

Actualmente, esta forma de multilateralismo toma forma en iniciativas de las potencias emergentes, tales como los BRICS (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica), IBSA (India, Brasil, Sudáfrica) y sus posiciones conjuntas al interior del G-20. Igualmente, los procesos de regionalización que se llevaron a cabo en el marco del regionalismo poshegemónico en América Latina y el Caribe en las dos primeras décadas del presente siglo (Riggirozzi y Tussie, 2012), como la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur) y la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (Celac), son también expresiones de este tipo de multilateralismo que resaltan la importancia de la cooperación Sur-Sur. En suma, esta forma de multilateralismo constituye un escenario para impugnar el multilateralismo hegemónico mediante la reclamación de derechos y la demanda de la revisión (o implementación) de reglas existentes (Sanahuja, 2013, pp. 44-45), especialmente aquellas ligadas al orden westfaliano.

Desorden y crisis del orden internacional

La perspectiva realista considera que el desorden internacional es producto de las transiciones de poder en medio de la anarquía y, por tanto, todo orden internacional enfrenta tarde o temprano dos desafíos: un cambio significativo en la distribución de poder que desequilibra el sistema de pesos y contrapesos existente⁴; y el cuestionamiento de su legitimidad (Kissinger, 2014, pp. 365-366)⁵. Por su parte, la línea de interpretación liberal sostiene que el desorden mundial es causado por la falta de organización internacional y cooperación transnacional, además de un contendor que desafíe las normas establecidas. Así, las posibles amenazas al propio orden internacional liberal se convierten en el motor para su mantenimiento (Tierney, 2021). En suma, el desorden internacional es consecuencia del quebrantamiento de los principios y normas internacionales, lo cual genera una situación de inestabilidad e incertidumbre en las relaciones internacionales.

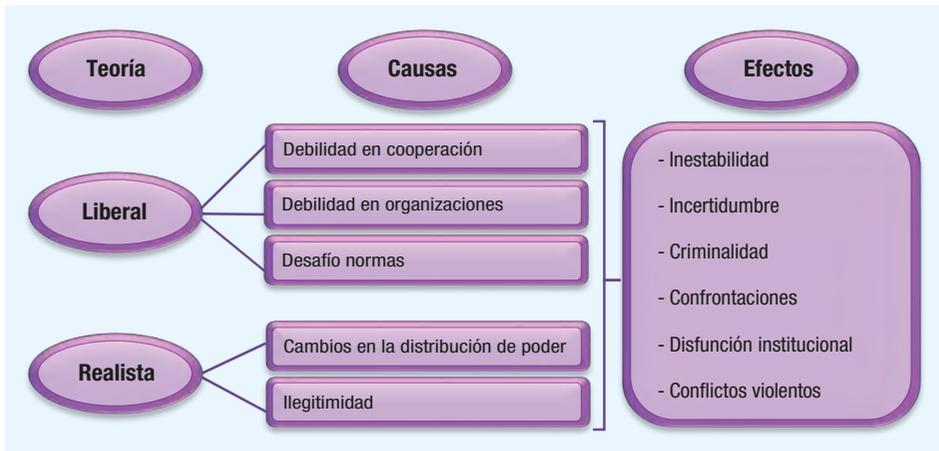
De dicha premisa se derivan dos rasgos característicos del desorden internacional: la transgresión de los patrones de conducta vigentes y la ineficiencia de las instituciones internacionales. En dicho contexto, como se muestra en la gráfica 5, pueden manifestarse fenómenos que son contrarios a la idea de orden mundial, tales como: 1)

4 El auge de Alemania y sus pretensiones hegemónicas rompieron el equilibrio de poder en que se sustentaba el sistema europeo de Estados en la primera mitad del siglo XX, que desencadenó las dos guerras mundiales. En este orden de ideas, la proyección de China como potencia emergente representa un desafío estructural comparable en el siglo XXI.

5 Occidente ha enfrentado tales desafíos con la expansión inicial del islam en los siglos VII y VIII, la Revolución francesa sobre la diplomacia europea en el siglo XVIII, el totalitarismo comunista y fascista del siglo XX y la actual ofensiva islamista contra el frágil orden regional de Oriente Próximo.

inestabilidad internacional que se puede manifestar a través de represalias o maniobras militares hostiles de gran escala entre Estados con cierto grado de rivalidad; 2) *incertidumbre internacional* que toma forma en la confusión sobre las expectativas de roles entre los Estados, la poca claridad sobre los procedimientos diplomáticos y el incumplimiento de los acuerdos internacionales; 3) *criminalidad internacional* que se expresa en las violaciones flagrantes de los principios y normas del derecho internacional; 4) *confrontaciones internacionales* que evidencian controversias y desacuerdos sobre asuntos internacionales que son atizados, generalmente, por clivajes ideológicos; 5) *disfunción internacional* que se caracteriza por la ineffectividad, falta de legitimidad y funcionalidad de las normas y organizaciones internacionales; 6) *conflicto y violencia* que se materializan en confrontaciones militares abiertas de grandes dimensiones (Mckeil, 3 de junio de 2020).

Gráfica 5. Interpretación del desorden mundial



Fuente: autores.

Crisis del orden liberal internacional

La reestructuración del orden liberal internacional enfrentó una diversidad de desafíos en la Posguerra Fría que se ilustran en la gráfica 6. En tal sentido, comenzó a experimentar la erosión institucional de sus principios básicos y encontró límites para la generación de bienestar social en las democracias occidentales; es decir, comenzó a enfrentar una crisis de legitimidad y de pérdida de capacidad para cohesionar la comunidad nacional, con efectos internacionales.

El núcleo de Estados que habían conformado el orden liberal internacional compartía una estructura cognitiva que les ofrecía la visión común de hacer parte de una comunidad de democracias liberales, la cual les brindaba seguridad y bienestar económico. Esta comunidad de sentido compartido equilibraba la apertura económica y la protección social en el marco de un sistema organizado de cooperación multilateral. Sin

embargo, cuando el orden liberal, inspirado por las ideas del neoliberalismo en el contexto de la tercera ola de la globalización occidental, comenzó a globalizarse, los pilares de la comunidad de seguridad que habían sido construidos a lo largo del mundo bipolar empezaron a derrumbarse. En consecuencia, amplió su ámbito de acción, pero perdió profundidad y consistencia, con lo cual se debilitó; es decir, la expansión del orden liberal internacional trajo consigo la pérdida de consistencia que había ganado la comunidad política del bloque occidental durante la Guerra Fría: el orden interno se convirtió en un orden externo (Sanahuja, 2019; Ikenberry, 2020).

La agenda internacional experimentó la inclusión y el tratamiento de nuevos asuntos globales, tales como la lucha en contra del terrorismo, el cambio climático y la aparición de grandes desafíos con un alto grado de interdependencia compleja. Dicho proceso comenzó a evidenciarse en el intento de EE. UU. de globalizar sus postulados políticos, como democracia, pluripartidismo, Estado de derecho y libre comercio, que constituyen el núcleo del internacionalismo liberal. Igualmente, la superpotencia estadounidense y sus aliados tradicionales de Europa occidental estaban convencidos de que el impulso de la cooperación multilateral contribuiría a la expansión de la democracia liberal. Como consecuencia, la OTAN se expandió hacia Europa oriental incorporando a los antiguos Estados miembros del Pacto de Varsovia, con lo que le generó un gran dilema de seguridad a Rusia, quien sintió seriamente amenazada su seguridad nacional, lo cual afectó severamente sus frágiles relaciones con EE. UU y la UE.

Así las cosas, la expansión del orden liberal significó al mismo tiempo el comienzo de su crisis, porque empezó a perder los rasgos que le dieron estabilidad durante la Guerra Fría en la medida en que se globalizaba. En tal sentido, perdió la identidad colectiva —que un grupo de Estados habían construido a lo largo del mundo bipolar— al derrumbarse los valores compartidos que habían inspirado la creación de una comunidad de seguridad. En adición, la distribución unipolar de poder que favoreció a Estados Unidos le creó una paradoja: la enorme capacidad de influencia junto a un desconocimiento de qué hacer con ella (Walt, S. citado en Herring, 2008, p. 921). De allí que el proceso de globalización del orden liberal internacional generó problemas de gobernanza y autoridad, ya que con el final de la Guerra Fría desapareció la amenaza conjunta que habían forjado la OTAN y la alianza entre EE. UU y Japón.

Al convertirse el orden liberal internacional en un orden abierto, ya no fue más una comunidad política estable, sino que se transformó en un sistema fragmentado y disperso de instituciones, normas e interacciones. En este nuevo contexto, Estados como China implementaron un enfoque selectivo respecto a cuáles instituciones del orden liberal internacional les interesaba integrarse; esto es, escogieron a la carta los compromisos que podían asumir en el orden liberal internacional abierto. Desde tal perspectiva, China pudo obtener los beneficios derivados de su integración a un mercado internacional (Shambaugh, 2013, p. 246), cuyos fundamentos son las instituciones liberales internacionales, pero no llevó a cabo transformaciones liberales en sus regímenes político y económico internos (Glenn, 2016, p. 7) y tampoco se convirtió en un socio estratégico de los Estados liberales que han liderado el intento de globalizar el orden liberal internacional (Ikenberry, 2020).

En este orden de ideas, la administración Clinton, bajo los efectos del deslumbramiento de la expansión global de la democracia, apoyó el ingreso de China en la OMC. Los tomadores de decisión estadounidenses, imbuidos por la creencia de la universalización de las ideas liberales, estaban convencidos de que la incorporación de China en el sistema comercial internacional impulsaría el fomento de los valores liberales de Occidente al interior de su sociedad, lo cual generaría un proceso interno que conduciría a reformas políticas. Incluso dicha creencia se mantuvo durante la administración Bush al despuntar el presente siglo (Ikenberry, 2020).

Sin embargo, China no emprendió las reformas liberales que los líderes estadounidenses y europeos esperaban como una consecuencia lógica de su transformación económica y su inserción en el mercado capitalista global. Por el contrario, China, desde que Xi Jinping llegó al poder en 2013, se ha vuelto más iliberal, ha desplegado un nacionalismo renovado y ha comenzado a proyectar un liderazgo regional que ha estado apuntalado por el aumento de sus capacidades militares y una diplomacia económica muy asertiva⁶, mediante lo cual está desafiando la hegemonía estadounidense en Asia del Este y en otros lugares del planeta. En efecto, China ha comenzado a proyectar sus aspiraciones de convertirse y ser aceptado como un nuevo *rule maker* (Yang, 2016, p. 765), especialmente al establecer nuevos tipos de regímenes internacionales, como el Nuevo Banco de Desarrollo en el marco de los BRICS (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica), o el Banco Asiático de Inversión en Infraestructura (AIIB, por sus siglas en inglés) (Lanteigne, 2020, p. 14.). Esto ha llevado a que China se vea ella misma como un par económico y no como un socio junior de la superpotencia estadounidense.

La emergencia económica de China le ha dado un impulso al aumento de la economía mundial y ha desplazado a EE. UU. como la locomotora del crecimiento económico global. En 2010 China superó a Japón como la segunda economía mundial y, en los últimos años, se le ha ido acercando cada vez más a EE. UU., que sigue todavía ocupando el primer lugar. En dicho contexto, Alemania y Japón mantienen estrechas relaciones con el mercado estadounidense, pero se han venido integrando cada vez más a sus mercados regionales a través de las cadenas regionales de valor y distribución que se han constituido en Europa y Asia. Adicionalmente, China se ha convertido también en el primer socio comercial de Japón, Corea del Sur, de la mayoría de los Estados del sudeste asiático y, desde 2015, en el mayor socio comercial de EE. UU.

De cara a este desafío, Washington apoyó, e incluso fomentó, la creación del Trans-Pacific Partnership (TPP) —una especie de pivote Asia— para reafirmar los compromisos estadounidenses con la región en materia económica y de seguridad, a fin de contener la proyección de liderazgo de China en Asia del este. No obstante, Trump retiró a EE. UU. en 2017 de dicho acuerdo, con lo cual le asestó un golpe certero a este mecanismo de la administración Obama para contener las ambiciones de China

6 Esta caracterización de la asertividad en la política exterior china antecede al propio Xi Jinping y, de hecho, autores como Johnston (2013) la criticaban hace casi una década. No obstante, China sí ha desarrollado posiciones más activas en la promoción de sus intereses y más defensivas en las líneas rojas que ha establecido, especialmente en relación con su definición como entidad territorial.

por establecer su liderazgo regional. En suma, China ha crecido y está estrechamente integrada al orden económico internacional liderado por Estados Unidos desde el final de la Segunda Guerra Mundial, pero el gigante asiático se ha mantenido por fuera de la órbita política y de las estructuras de seguridad de cuño estadounidense. Por tanto, no solo se ha venido convirtiendo cada vez en un jugador independiente de la economía mundial desplegando sus propias iniciativas y enfoques, sino que se ha mantenido siempre por fuera del club de las democracias liberales (Ikenberry, 2020).

Es más, China y Rusia han rechazado —permanentemente y de distintas maneras— la adopción de los principios del internacionalismo liberal que le sirven de fundamento al orden internacional liderado por EE. UU, pero no el orden westfaliano, centrado en los fundamentos territoriales en donde se ejerce un poder soberano. Así mismo, cuestionan vehementemente el doble rasero que Occidente les aplica cuando legitima las intervenciones de EE. UU. y algunos de sus aliados en Serbia (1999) e Irak (2003) que se llevaron a cabo sin la autorización de la ONU, las cuales han sido definidas como flagrantes violaciones de normas internacionales vigentes. Por su parte, EE. UU. y la UE han acusado reiteradamente a Rusia por la anexión de Crimea en 2014 y las acciones de China en el mar de la China Meridional (la reivindicación de islotes y archipiélagos) como violatorios de principios fundamentales del derecho internacional contemporáneo que constituyen pilares del orden mundial liberal.

Transición de poder y multipolaridad creciente

Pues bien, el orden liberal internacional está en crisis y ello se evidencia a través de muchos fenómenos políticos, sociales y económicos. Primero, por tanto, estamos presenciando una transición de poder que se manifiesta con la emergencia de nuevas potencias en las dos últimas décadas, lo cual genera un desplazamiento del poder mundial de Occidente hacia el resto del mundo, pero fundamentalmente hacia el Pacífico, que sirve de núcleo para dos regiones que reorientan el centro político del sistema internacional: Asia-Pacífico y el Indo-Pacífico. En consecuencia, la distribución del poder mundial ha cambiado sustancialmente de modo que la estructura unipolar del orden mundial heredado de la Posguerra Fría se está transformando en multipolar. Sin embargo, encontramos una diversidad de conceptos, a través de los cuales se intenta delinear los rasgos que va tomando el orden mundial emergente: *postamericano* (Zakaria, 2008), *multinodal* (Womack, 2015), *G-cero* (Bremmer, 2013), *no-polar* (Haass, 2008), *multirregional* (Hurrell, 2007), *multiplex* (Acharya, 2014), *multi-civilizacional* (Huntington, 1997) y *multi-multipolar* (Friedberg, 1994).

En tal sentido, las nuevas potencias emergentes, como China (reemergente/emergente)⁷, India (emergente), Rusia (reemergente), Brasil (emergente, antes de su crisis) y Sudáfrica (emergente), han ganado un peso relativo en su estatus internacional y vienen

7 La emergencia o reemergencia de la República Popular de China depende de la perspectiva histórica que se asuma. De un lado, la transición de Mao a Deng y los posteriores desarrollos económicos y militares hacen pensar en la emergencia de un Estado “nuevo”: la República Popular. Si, por el contrario, se adopta una visión no eurocéntrica, China está volviendo a ocupar un lugar central en la configuración de poder regional y construyendo un imaginario colectivo, cuya máxima expresión fue el sistema tributario chino.

actuando como fijadores de agenda, intermediarios y forjadores de nuevas coaliciones. Al respecto, vale la pena resaltar el matrimonio por conveniencia entre China y Rusia en términos económicos y de seguridad, en la medida que vienen proyectando conjuntamente la narrativa geopolítica de la Gran Eurasia, en cuyo contexto se superponen proyectos como la Belt and Road Initiative (BRI), la Nueva Ruta de la Seda del Siglo XXI en sus versiones terrestre y marítima, la Unión Económica Euroasiática (UEEA), la Organización de Cooperación de Shanghái (OCS) y la Organización del Tratado de Seguridad Colectiva (OTSC). Dichas iniciativas buscan preservar los intereses de estos Estados y delimitan normas y reglas que salen del orden internacional liberal.

Sin embargo, esto no quiere decir que las propuestas de órdenes sean convergentes entre China y Rusia. Ellos difieren en cuanto a la concepción de un mundo multipolar emergente. De un lado, Serbin (2019) sostiene que mientras China concibe la estructura del orden mundial como bipolar, teniendo como rival a EE.UU., Rusia hace énfasis en la multipolaridad para antagonizar con EE. UU. De otro lado, se puede argumentar que China coincide con el carácter unipolar del sistema (Zhang, 2005), pero que esa distribución está diluyéndose hacia un sistema multilateral en el que China podría “ordenar al mundo” de acuerdo con sus intereses y valores, mientras que Rusia busca volver al estatus de superpotencia (Feklyunina, 2008; Heller, 2018).

Ahora bien, el ascenso vertiginoso de China es cuantitativa y cualitativamente superior al de las demás potencias emergentes. Por tal motivo, se afirma que el auge de China como gran potencia —y posible superpotencia al devenir el presente siglo— representa un desafío comparable al que significó el ascenso de Alemania para el orden mundial del siglo XX (Friedberg, 2012; He, 2015). Los líderes chinos vienen desarrollando una narrativa para explicar y legitimar el actual proceso de estructuración del mundo en función de sus objetivos geoestratégicos a mediano y largo plazo. Desde una perspectiva geopolítica, es evidente que ha surgido una narrativa del Asia-Pacífico que ha venido desplazando la narrativa del Atlántico que predominó en los últimos cinco siglos. La narrativa actual del Asia-Pacífico destaca a China como agente de cambio, con el sueño chino como parte central del discurso (Friend y Thayer, 2018).

De hecho, se evidencia una nueva multipolaridad en los asuntos económicos y financieros que involucra varios polos: EE. UU., la UE, Japón y las potencias emergentes anteriormente mencionadas. Sin embargo, esta nueva multipolaridad fáctica en la economía mundial no se ha traducido en un nuevo multilateralismo formal que le abra paso a la reforma de instituciones como el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial, ni mucho menos el Consejo de Seguridad de la ONU, lo cual agudiza el llamado “dilema de gobernanza multipolar” (Wade, 2011, pp. 349-353).

Con esto, se puede afirmar que la multipolaridad del siglo XXI presenta algunas características particulares:

1. Su ámbito geográfico se ha ampliado más allá del concierto europeo u occidental que predominó en los siglos pasados. Como efecto de la globalización económica, el nuevo orden es mucho más global, y sus polos se extienden a África, Asia y América Latina.

2. Los patrones de conducta y formas de actuación de la política exterior en el sistema internacional han cambiado drásticamente, en cuyo contexto predominan, en detrimento de las organizaciones multilaterales, la diplomacia de las cumbres como escenarios de diálogo político y negociación. Las guerras entre grandes potencias y los choques entre superpotencias ya no son más los mecanismos dominantes que conducen a grandes cambios en las estructuras de poder mundial. Durante las décadas pasadas, se han producido transformaciones en las estructuras de la política internacional a través de escenarios de negociación tanto formal como informal y mediante el establecimiento de redes de política exterior de carácter intergubernamental.
3. La cultura diplomática ha cambiado radicalmente, con lo que el orden mundial reticular se caracteriza por un multilateralismo informal, en cuyo contexto coaliciones políticas muy particulares determinan coyunturalmente los resultados de negociaciones globales (Flemes, 2013, p. 1017).

Crisis de la globalización occidental

Segundo, según Sanahuja (2019), la crisis económica que se desencadenó en 2008 podría marcar el final del ciclo hegemónico de la globalización occidental dominado por el liberalismo económico y un modelo altamente financierizado y desregularizado. Las dinámicas económicas, desde entonces, han comenzado a darle contornos a una nueva fase que se manifiesta en una revolución tecnológica, la cual tiene como impulsores la automatización, la inteligencia artificial y las plataformas digitales. En consecuencia, las recientes innovaciones tecnológicas cuestionan tanto el modelo productivo como la división internacional del trabajo que sirvieron de vehículo a la globalización occidental. Además, el surgimiento de las criptomonedas sirve como ejemplo de unos movimientos para “desestatizar” los flujos financieros, que han sido controlados por los poderes occidentales a través de las instituciones de Bretton Woods, lo que dota a los individuos de un bien que puede ser transable en el mercado internacional y, al mismo tiempo, monetizable en las economías locales.

De igual forma, como se mencionó arriba, la globalización occidental ha marginalizado a grandes sectores de la población mundial que no han gozado de los beneficios que el libre movimiento de mercancías y capitales debía traer. De hecho, la crisis financiera de 1997 en el sudeste de Asia reflejó, precisamente, el peso que los grandes fondos de inversión y las calificadoras de riesgo (ambos ubicados en el denominado centro de la economía internacional) tienen en incidir positiva o negativamente en el desarrollo de los países periféricos. Así, las medidas contracíclicas del FMI que no se adaptan al contexto, o el recurso a estrados judiciales domésticos para resolver problemas de insolvencia y no pago de deuda pública, muestran cómo las reglas han protegido, de acuerdo con las visiones antagonistas de estos procesos, los intereses de los países más ricos.

Contraola iliberal, ultraderechista y nacionalista

Tercero, el auge del populismo nacionalista de extrema derecha en las potencias establecidas del mundo occidental, que rechaza la globalización, representa también una

amenaza para el orden liberal internacional. El Brexit y el paso de Donald Trump por la presidencia de EE. UU. han constituido dos hitos de este fenómeno político regresivo. A ello se le suma el ascenso de la extrema derecha xenófoba en la UE en el contexto de las llamadas democracias iliberales que atentan en contra del Estado de derecho en Polonia y Hungría. Los nuevos patriotas han esgrimido como bandera política el cuestionamiento de normas, discursos y valores liberales tanto en el plano doméstico como en el regional y global. De esta manera, la extrema derecha pone en duda, desde un nacionalismo atávico, las normas e instituciones del internacionalismo liberal, lo cual se extiende también a las organizaciones y los procesos regionales como la UE (Powell, 17 de mayo de 2017).

Somos testigos de una politización anticosmopolita, nacionalista y de extrema derecha que le dio eco al malestar y a la inconformidad de los perdedores de la globalización, quienes ven en las migraciones, las sociedades y economías abiertas, las causas de la desaparición de sus empleos, ingresos, estatus social y expectativas y el detonante de conflictos socioculturales. Los nuevos patriotas encuentran sus seguidores, ante todo, en las generaciones de mayor edad, en mujeres y hombres blancos, en sectores menos calificados que fueron antes dominantes, que rechazan la diversidad cultural, los valores cosmopolitas de las sociedades abiertas y la globalización, lo cual ha desatado un movimiento sociocultural reaccionario (Sanahuja, 2019). De allí que se hable del declive de la tercera ola de la democratización, que comenzó su ascenso al final de la Guerra Fría, y del auge de una marea antiliberal y nacionalista (Ikenberry, 2018). En suma, ha surgido una nueva línea divisoria o clivaje político en torno a las posiciones sobre la globalización y el internacionalismo liberal: globalistas versus patriotas, cosmopolitismo versus nacionalismo y abierto versus cerrado (Sanahuja, 2019).

En este orden de ideas, Trump fue activamente hostil con el internacionalismo liberal mediante el retiro de EE. UU. del Acuerdo de París sobre medio ambiente y del Trans-Pacific Partnership (TPP), sus cuestionamientos a la OMC, los tratados de libre comercio y las alianzas tradicionales como la OTAN, lo que justifica la tortura en detrimento de los derechos humanos y el derecho internacional (Ikenberry, 2018), y una de sus últimas víctimas fue la Organización Mundial de la Salud (OMS). Por tanto, se teme que el enfoque iliberal y nacionalista que implementó Trump en los ámbitos doméstico e internacional haya sido un primer indicio de una abdicación voluntaria y deliberada del liderazgo mundial que Estados Unidos asumió desde el final de la Segunda Guerra Mundial, con lo cual generaría un vacío de poder que le permitiría a China acelerar y consolidar su rol como *rule maker* a escala global (Mckeil, 2021; Powell, 17 de mayo de 2017; Brzezinski, 1998).

Por su parte, a casi un año de la presidencia de Joseph Biden, el tono de la política exterior estadounidense ha cambiado, pero no así su fondo. El acaparamiento de vacunas (y su donación a Estados seleccionados), la cumbre de la democracia (con Estados que no cumplen con los criterios para ser considerados así) y el frente migratorio, sugieren una línea de continuidad (o al menos de no reversa por el momento) con las políticas de su antecesor.

Así las cosas, la política exterior de la administración Trump creó oportunidades para que China impulse, paradójicamente, de la mano con otros actores, un orden internacional menos liberal que el occidental. De esta manera, China ha podido presentarse, en reiteradas ocasiones ante escenarios internacionales, como la gran campeona del libre comercio y la globalización. En tal sentido, toman de nuevo vigencia las lecciones de la historia universal; ante todo, en lo que concierne a las trampas de la historia: la de Tucídides y la de Kindleberger.

En el primer caso, el historiador griego señala que, si una potencia establecida comienza a temerle demasiado a una potencia emergente, puede desencadenarse una gran guerra. En el segundo, el economista norteamericano advierte que cuando la potencia emergente sustituye a la establecida y no asume el rol de proveedor de bienes públicos globales, puede generar una situación de inestabilidad internacional generalizada que conduciría a la anarquía global. Algo similar ocurrió cuando EE.UU. se retiró del escenario internacional debido a que el Congreso norteamericano no ratificó el Tratado Constitutivo de la Liga de las Naciones, luego de su ascenso como gran potencia mundial y haber desplazado a Gran Bretaña como líder global al final de la Primera Guerra Mundial. El aislacionismo y la ausencia de EE.UU. de la arena mundial alentaron las ambiciones expansionistas de Alemania, Italia y Japón, cuyas políticas agresivas y militaristas fueron un gran detonante de la Segunda Guerra Mundial. Por tanto, la política de *America First* afectó severamente el rol de EE.UU. como líder del orden mundial liberal y, en consecuencia, produciría su retirada global (Malena, 2018; Allison, 2017).

Igualmente, los nuevos nacionalismos y el autoritarismo están teniendo su réplica en los países emergentes como Turquía e Indonesia, y en periféricos como Filipinas. América Latina tampoco ha sido inmune a este virus, ya que Brasil tiene como presidente al ultraderechista y militarista Jair Bolsonaro, en El Salvador gobierna el populista Nayib Bukele, mientras que en Costa Rica casi gana las elecciones presidenciales el pastor evangélico ultraconservador Fabricio Alvarado. En la mayoría de los casos estas fuerzas nacionalistas instrumentalizan un discurso populista, interpretan y politizan el descontento social en contra de la globalización y sus efectos. Los líderes que surgen, en medio de tales coyunturas, se proyectan discursivamente como fuertes y de mano dura, predicando una política del miedo y demandando el rechazo de las sociedades abiertas que promueven la diversidad cultural. Adicionalmente, la extrema derecha ha izado su bandera en contra de las políticas de inclusión social, el enfoque de género, el matrimonio igualitario, el aborto o la educación sexual en las escuelas (Sanahuja, 2019).

Regímenes modernitarios

Cuarto, diversas formas de nacionalismo han surgido en sociedades no occidentales. Putin ha desarrollado una narrativa de restauración de las esferas de influencia de los imperios ruso y soviético, apelando al patriotismo y al orgullo nacional para afianzarse e intentar perpetuarse en el poder. Narendra Modi ha atizado e intensificado en India el nacionalismo hindú en contra de los musulmanes y budistas. Por su parte,

los líderes chinos han remplazado, en la práctica, al comunismo por el nacionalismo como ideología. Además, Xi Jinping, luego de las reformas constitucionales de 2018, se ha perpetuado en el poder y avanza en la consolidación de un Estado distópico tecnopolicial que ejerce un estricto control social. Estos regímenes han sido definidos como *modernitarios*: modernos en cuanto al fomento de la economía de mercado, la inserción a los flujos económicos globales y las libertades económicas, pero autoritarios en lo que se refiere a la negación de las libertades civiles y políticas, el Estado de derecho, el pluralismo y la democracia; es decir, son Estados capitalistas autoritarios. En relación con esto último, aunque acuden a la idea de democracia, la interpretan de acuerdo con los intereses de los respectivos gobiernos, lo que en la práctica genera autoritarismos electorales.

Crisis de legitimidad y efectividad

Quinto, por lo que se refiere a su legitimidad, el orden internacional actual enfrenta grandes desafíos y cuestionamientos en su largo proceso de universalización, lo cual denota un marcado punto de inflexión. Por tanto, no existe un consenso universal sobre la validez de sus instituciones y valores claves, tales como el derecho internacional, las arquitecturas de gobernanza global, la democracia y los derechos humanos. La diversidad de interpretaciones sobre las normas fundamentales de dicho orden se expresa fácticamente al imponerse concepciones de soberanía dura que cuestionan el postulado liberal cosmopolita de la supremacía de los derechos humanos sobre la prerrogativa de la soberanía nacional en los asuntos domésticos, como es el caso de la responsabilidad de proteger (Serbin, 2019). Además, en Oriente Próximo y África (del norte y meridional) se ha producido la implosión de órdenes regionales.

Ausencia de un concierto de grandes potencias

Sexto, hay ausencia de un escenario de diálogo político, es decir, de un concierto mundial, en el que las grandes potencias y las emergentes lleven a cabo consultas y acuerden mecanismos de cooperación para la gestión de asuntos relevantes para todo el orbe. Si bien existen “clubes” como el G7 o el G20, rara vez logran generar consensos que movilicen a los demás países del sistema internacional. La inoperancia o no existencia de estos espacios se ha visto reflejada en la pandemia del COVID-19 y, como una de sus consecuencias, en la crisis económica mundial en pleno desarrollo. Nunca el mundo había alcanzado tal grado de interconexión y densificación global que nos envuelven en una red de interdependencias a escala planetaria. Mientras los problemas globales involucran a todas las sociedades con sus efectos transfronterizos, los Estados siguen atrapados en los marcos de la política territorial con su mirada nacional (Beck, 2004, p. 274). Por tanto, la estructura política del mundo sigue basándose en el Estado nación y en conceptos como el interés nacional, lo cual impide que los Estados respondan con un enfoque cosmopolita. En suma, es un imperativo, hoy más que nunca, la cooperación internacional en el contexto de los escenarios multilaterales para enfrentar los problemas globales.

Crisis del multilateralismo

Séptimo, el multilateralismo como mecanismo clave para hacer frente a los problemas y desafíos de la agenda global está en crisis como consecuencia del cúmulo de factores que han sido señalados en los puntos anteriores. Ante todo, dicha crisis plantea el dilema de un mundo multipolar sin multilateralismo. Adicionalmente, la pandemia de COVID-19 ha acelerado las dinámicas de la política mundial que, según señalamos anteriormente, están transformando la estructura de polaridad del sistema internacional, como consecuencia del declive hegemónico de EE. UU. y el ascenso vertiginoso de China a gran potencia mundial.

La pandemia puso en evidencia la pérdida de capacidad del liderazgo estadounidense y el posicionamiento de China a través de iniciativas cooperativas sanitarias como complemento de su proyección económica y tecnológica más allá de sus fronteras, con lo cual ha llenado vacíos dejados por EE. UU. en muchas partes del mundo. De hecho, los Estados, preferentemente, han actuado unilateralmente de cara a la pandemia del COVID-19, sin coordinación y de manera egoísta. Así mismo, la tardanza y lentitud del sistema de la ONU, comenzando con el Consejo de Seguridad, para poner en marcha acciones multilaterales, profundizaron el enfoque nacional a lo largo y ancho del globo.

No obstante, la Organización Mundial de la Salud (OMS) ha actuado, pero su labor, en razón a sus capacidades institucionales y materiales, se reduce únicamente a los ámbitos normativo, técnico e informativo. Igualmente, las respuestas multilaterales regionales (Europa, África, Asia, Oriente Próximo, Oceanía y América Latina y el Caribe) han sido deficientes. El caso más crítico de la ausencia de acciones multilaterales ha sido el de América Latina y el Caribe, subregiones marcadas por una crisis del regionalismo por múltiples causas, situación que ya se venía acentuando desde antes de la pandemia (Hirst y Malacalza, 2020).

En síntesis, el multilateralismo, como institución de las relaciones internacionales, ha evidenciado su crisis tanto en los ámbitos global como regional para ofrecer medios y mecanismos efectivos para la gobernanza de bienes públicos globales (Hirst y Malacalza, 2020).

La respuesta generalizada para luchar en contra de la pandemia ha sido el aislamiento internacional y no la cooperación internacional. Esta tendencia ha afectado el desempeño de las organizaciones internacionales de distinta manera. Las organizaciones políticas no han dado la talla, de modo que la cooperación política ha sido inefectiva para enfrentar la crisis global. En contraste, las organizaciones funcionales que gestionan la cooperación técnica han actuado con mayor rapidez y eficacia. Mientras los órganos principales de la ONU se paralizaron, la OMS, a pesar de las críticas, desplegó sus funciones técnicas especializadas y ha sido un referente para la mayoría de los Estados del sistema internacional.

En lo que concierne al nivel regional, los órganos políticos de la UE, como la Comisión y el Consejo, carecieron de respuestas y tardaron en reaccionar en forma efectiva.

Comparativamente, el Banco Central Europeo (BCE), luego de estar indeciso al comienzo, reaccionó en forma correcta para mantener la estabilidad del euro. Igualmente, organizaciones regionales en las Américas como la Organización de Estados Americanos (OEA), la Celac, el Mercado Común del Sur (Mercosur), el Foro para el Progreso de América del Sur (Prosur) y la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América - Tratado de Comercio de los Pueblos (Alba-TCP) han sido totalmente incapaces de forjar acciones multilaterales para enfrentar la crisis sanitaria causa por la pandemia. Es más, la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur), totalmente paralizada luego del retiro de la mayoría de sus miembros, y la Comunidad Andina de Naciones (CAN), que cuentan con mecanismos de salud, han sido totalmente irrelevantes de cara a la crisis del COVID-19.

El turno es ahora para organizaciones técnicas de fomento, como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Corporación Andina de Fomento (CAF), para que actúen de cara a los retos de reconstrucción en la pospandemia, porque los países desarrollados enfrentan crisis sanitaria y económica, pero para los países en vías de desarrollo las crisis son sanitaria, económica y social (Carreiras y Malamud, 2020, pp. 22-23). Sin embargo, la Unión Africana logró conformar un fondo regional de respuesta al COVID-19 y la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático forjó también un fondo regional para aliviar el impacto de la pandemia en las personas y la economía (Gardini, 2020a, p. 128).

En efecto, la cooperación y la coordinación internacionales, como principios políticos de las relaciones internacionales, han brillado por su ausencia como mecanismos eficaces para afrontar colectivamente los desafíos y riesgos globales que ha generado la pandemia. Mientras el cosmopolitismo reclama la tradición normativa liberal internacional, al afirmar que la sociedad internacional a través de las organizaciones internacionales debe responder a tales retos, el nacionalismo se ha reafirmado como el motor del comportamiento social (Gardini, 2020b, p. 58).

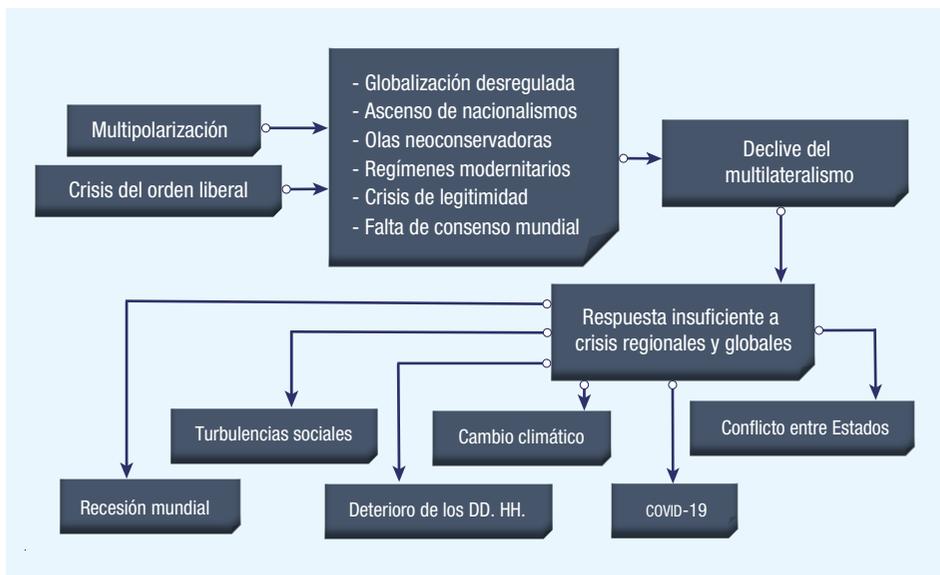
La pandemia del COVID-19 y sus efectos

Por último, las guerras, las revoluciones tecnocientíficas, las pandemias y las catástrofes naturales han acelerado los cambios en la historia mundial. Muchas veces, medidas que fueron adoptadas en situaciones límite se convirtieron en permanentes. La pandemia del COVID-19 ha transformado radicalmente nuestras vidas, ha evidenciado un problema epidemiológico global con impactos asimétricos en diferentes países, ha desencadenado una recesión económica mundial y producido estallidos sociales en muchos países. La pandemia ha sido enfrentada con acciones locales como el aislamiento de los individuos, pero ha tenido un déficit de coordinación internacional. Si bien es cierto que se ha actuado localmente, las acciones multilaterales han estado ausentes. Sobre todo porque las organizaciones multilaterales están en cuarentena y paralizadas desde hace algún tiempo. De hecho:

La emergencia económica no podrá resolverse hasta que se haya resuelto la emergencia sanitaria; y la emergencia sanitaria no se

acabará solo con vencer a la enfermedad en un país, sino garantizando la recuperación de la COVID-19 en todos los países (*El País*, 7 de abril de 2020).

Gráfica 6. Proceso de deterioro del orden liberal



Fuente: autores.

Sin embargo, ante la ausencia de liderazgos que promuevan el multilateralismo, se teme que las consecuencias de la pandemia puedan fortalecer la ola nacionalista, el autoritarismo, el proteccionismo y el ascenso de los populismos en muchos Estados, ya que estos movimientos se nutren de las crisis estructurales y las tienen como punto de partida para su auge. En tal sentido, el autoritarismo y el nacionalismo podrían revalorizar el rol del Estado nación y causar un retroceso de la globalización. Adicionalmente, puede estallar, en términos geopolíticos, una nueva guerra fría entre China y EE. UU., situación que se ha venido escalando desde la presidencia de Trump (2017-2021) y el ascenso al poder de Xi Jinping (2013-presente). La competencia entre estos dos rivales se había limitado al comercio, al desarrollo tecnológico (5G) y al control del Pacífico. Sin embargo, la pandemia del COVID-19 y las tensiones que se han generado en torno a dicha problemática han elevado el nivel de sus confrontaciones y tensiones, en cuyo tinglado las disputas han adquirido un matiz ideológico que demarca clivajes: democracias versus regímenes autoritarios, seguridad versus libertad, nacionalismo versus globalización (*El País*, 30 de mayo de 2020).

Referencias

- Acharya, A. (2014). *The End of American World Orders*. Nueva York: Wiley.
- Adler, E. (2006). Communitarian Multilateralism. En E. Newman, R. Thakur y J. Tirman (Eds.), *Multilateralism under challenge? Power, international order, and structural change* (pp. 34-55). Tokyo: United Nations University Press,
- Albert, M.; Kessler, O. y Stetter, S. (2008). On Order and Conflict: International Relations and the 'Communicative Turn'. *Review of International Relations*, 34(S1), 43-67.
- Allen, M. H. (2004). Globalization and Peremptory Norms in International Law: From Westphalian to Global Constitutionalism? *International Politics*, (41)3, 341-353.
- Allison, G. (2017). *Destined for War. Can America and China Escape Thucydides's Trap?* Boston y Nueva York: Mariner Books.
- Anderson, P. (2017). *The H World: The Peripetia of Hegemony*. Londres: Verso.
- Beck, U. (2004). *Poder y contra poder en la era global*. Barcelona: Paidós.
- Bremmer, I. (2013). *Every Nation for Itself: What Happens When No One Leads the World*. Nueva York: Portfolio.
- Brzezinski, Z. (1998). *El gran tablero mundial*. Barcelona: Paidós.
- Bull, H. (2005). *La sociedad anárquica*. Madrid: Catarata.
- Carreiras, H. y Malamud, A. (2020). Cooperación, el Estado y las organizaciones internacionales. En G. L. Gardini (Coord.), *El mundo antes y después del COVID-19* (pp. 20-24). Estocolmo: Instituto Europeo de Estudios Internacionales.
- Clark, D. H. y Nordstrom, T. (2005). Democratic Variants and Democratic Variance: How Domestic Constraints Shape Interstate Conflict. *The Journal of Politics*, (67)1, 250-270.
- DiCicco, J. M. y Levy, J. S. (1999). Power Shifts and Problem Shifts: The evolution of the Power Transition Research Program. *The Journal of Conflict Resolution*, (43)6, 675-704.
- DiCicco, J. M. y Levy, J. S. (2003). The Power Transition Research Program: A Lakatosian Analysis. En C. Elman y M. F. Elman (Eds.). *Progress in International Relations Theory. Appraising the Field* (pp. 109-157). Cambridge, Massachusetts, Londres: MIT Press.

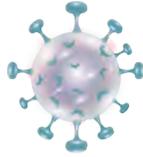
- El País. (7 de abril de 2020). *Líderes de todo el mundo piden una respuesta común contra el virus. Carta al G20*. Recuperado de: https://elpais.com/elpais/2020/04/07/opinion/1586254452_353504.html.
- El País. (30 de mayo de 2020). *Un nuevo orden mundial*. Recuperado de: https://elpais.com/elpais/2020/05/25/eps/1590423223_870865.html.
- Emmers, R. (2004). Security Cooperation in the Asia-Pacific: Evolution of Concepts and Practices. En S. S. Tang y A. Acharya (Eds.), *Asia-Pacific Security Cooperation. National Interests and Regional Order* (pp. 3-18). Nueva York y Londres: M. E. Sharpe.
- Farrel, M. (2005). The Global Politics of Regionalism: An Introduction. En M. Farrell, B. Hettne y L. Van Langenhove (Eds.), *Global politics of regionalism. Theory and practice* (pp. 1-17). Londres: Pluto Press.
- Feklyunina, V. (2008). Battle for Perceptions: Projecting Russia in the West. *Europe-Asia Studies*, (60)4, pp. 605-629.
- Flemes, D. (2012). La política exterior colombiana desde el realismo neoclásico. En S. Jost (Ed.), *Colombia: ¿una potencia en desarrollo? Escenarios y desafíos para su política exterior* (pp. 19-37). Bogotá: Fundación Konrad Adenauer.
- Flemes, D. (2013). Network Powers: Strategies of change in the multipolar system. *Third World Quarterly*, 34(6), 1016-1036.
- Friedberg, A. (1994). Ripe for Rivalry: Prospects for Peace in a Multipolar Asia. *International Security*, (18)3, 5-33.
- Friedberg, A. (2012). *A contest for supremacy: China, America, and the struggle for mastery in Asia*. Nueva York y Londres: W.W. Norton & Company.
- Friend, J. M. y Thayer, B. A. (2018). *How China Sees the World, Han-centrism and the Balance of Power in International Politics*. Nebraska: University of Nebraska Press.
- Fukuyama, F. (1992). *The End of History and the Last Man*. Nueva York: The Free Press.
- Gardini, G. L. (2020a). COVID-19, la movilización y solidaridad de la UE, y el regionalismo comparado. En G. L. Gardini (coord.), *El mundo antes y después del COVID-19* (pp. 124-128). Estocolmo: Instituto Europeo de Estudios Internacionales.
- Gardini, G. L. (2020b). El COVID-19 y la relevancia de la teoría política y de las relaciones internacionales. En G. L. Gardini (coord.), *El mundo antes y después del COVID-19* (pp. 55-59). Estocolmo: Instituto Europeo de Estudios Internacionales.

- Gartzke, E. (2007). The Capitalist Peace. *American Journal of Political Science*, (51)1, 161-191.
- Glenn, J. G. (2016). *China's Challenge to US Supremacy. Economic Superpower versus Rising Star*. Londres: Palgrave MacMillan.
- Godehardt, N. y Lembcke, O. (2010). Regionale Ordnungen in politischen Räumen. Ein Beitrag zur Theorie regionaler Ordnungen. *GIGA Working Paper*, 124. Recuperado de: www.giga-hamburg.de/workingspapers.
- Haass, R. (2008). The Age of Nonpolarity: What Will Follow U.S. Dominance? *Foreign Affairs*, (87)3, 44-56.
- Hamilton, D. S. (2014). The American Way of Partnership. *European Strategic Partnership Observatory, Working Paper*, 6. FRIDE – EGMONT.
- Hasenclever, A.; Mayer, P. y Rittberger, V. (2004). *Theories of International Regimes*. Cambridge: Cambridge University Press.
- He, K. (2015). Contested regional orders and institutional balancing in the Asia Pacific. *International Politics*, (52)2, 208-222.
- Heller, R. (2018). Defending Social Status – Why Russia's Ukraine Policy Is About More than Regional Policy. *Rising Powers Quarterly*, (3)1, 137-159.
- Herring, G. C. (2008). *From Colony to Superpower. U.S. Foreign Relations since 1776*. Oxford: Oxford University Press.
- Hirst, M. y Malacalza, B. (2020) ¿Podrá reinventarse el multilateralismo? El orden internacional y el coronavirus. *Nueva Sociedad*, 287, 35-48.
- Hopf, T. (2010). The Logic of Habit in International Relations. *European Journal of International Relations*, (16)4, 539-561.
- Huntington, S. (1997). *The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order*. Londres: Penguin Books India.
- Hurrell, A. (2007). One World? Many Worlds? The Place of Regions in the Study of International Society. *International Affairs*, (83)1, 151-166.
- Ikenberry, J. (2001). *After Victory*. Princeton: Princeton University Press.
- Ikenberry, J. (2011). *Liberal Leviathan*. Princeton: Princeton University Press.
- Ikenberry, J. (Mayo-junio de 2011). The future of the Liberal World Order. *Foreign Affairs*, (90)3, 56-68.
- Ikenberry, J. (2018). La crisis del orden liberal mundial. En *Anuario CIDOB 2018* (pp. 29-36). Barcelona: Barcelona Centre for International Affairs.

- Ikenberry, J. (2020). *A World Safe for Democracy*. New Haven y Londres: Yale University Press.
- Johnston, A. I. (2013). How New and Assertive Is China's New Assertiveness? *International Security*, (37)4, 7-48.
- Keohane, R. (1990). Multilateralism: An Agenda for Research. *International Journal*, (45)4, 731-764.
- Keohane, R. (2006). The contingent legitimacy of multilateralism. En E. Newman, R. Thakur y J. Tirman (Eds.), *Multilateralism under challenge? Power, international order, and structural change* (pp. 56-76). Tokyo: United Nations University Press.
- Kertzer, D. I. y Arel, D. (2006). Population Composition as an Object of Political Struggle. En R. E. Goodin y C. Tilly (Eds.), *The Oxford Handbook of Contextual Political Analysis* (pp. 664-667). Oxford: Oxford University Press.
- Kim, S. S. (2014). The Evolving Asian System: Three Transformations. En D. Shambaugh y M. Yahuda (Eds.), *International Relations of Asia* (pp. 42-61). Lanham, EE. UU.: Rowman & Littlefield.
- Kissinger, H. (2014). *World order*. Nueva York: Penguin Press.
- Kurki, M. (2008). *Causation in International Relations. Reclaiming Causal Analysis*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Lanteigne, M. (2020). *Chinese Foreign Policy. An Introduction*. Londres y Nueva York: Routledge.
- Lascurettes, K. y Poznansky, M. (2021). International Orden in Theory and Practice. *Oxford Research Encyclopedia of International Studies*. Recuperado el 10 de septiembre de 2021, de: <https://oxfordre.com/internationalstudies/view/10.1093/acrefore/9780190846626.001.0001/acrefore-9780190846626-e-673>.
- Lebow, R. N. y Valentino, B. (2009). Lost in Transition: A Critical Analysis of Power Transition Theory. *International Relations*, (23)3, 389-410.
- Leonard, M. (12 de mayo de 2017). ¿Qué es el orden mundial liberal? *Nueva Sociedad*. Recuperado de: <https://nuso.org/articulo/que-es-el-orden-mundial-liberal/>.
- Levy, J. S. (2002). War and Peace. En W. Carlsnaes, T. Risse y B. A. Simmons (Eds.), *Handbook of International Relations* (pp. 350-368). Londres: Sage.
- MacMillan, J. (2007). Liberal Internationalism. En M. Griffiths (Ed.), *International Relations Theory for the Twenty-First Century* (pp. 21-34). Londres y Nueva York: Routledge.

- Malena, J. (2018). La evolución del ordenamiento del Asia Pacífico ante el surgimiento de China. En A. Serbin (Ed.), *América Latina y el Caribe frente a un nuevo orden mundial: poder, globalización y respuestas regionales* (pp. 185-204). Barcelona: Icaria y CRIES.
- March, J. G. y Olsen, J. P. (1998). The Institutional Dynamics of International Political Orders. *International Organization*, (52)4, 943-969.
- Mazarr, M. J. (2017). Preserving the Post-War Order. *The Washington Quarterly*, (40)2, 29-49.
- Mckeil, A. (2021). On the concept of international disorder. *International Relations*, (35)2, 197-215.
- Mearsheimer, J. (2003). *The Tragedy of Great Power Politics*. Nueva York: W.W. Norton.
- Mearsheimer, J. (2018). *The Great Delusion, Liberal Dreams and International Realities*. New Haven y Londres: Yale University Press.
- Moyn, S. (3 de octubre de 2011). Soft Sells: On Liberal Internationalism. *The Nation*. Recuperado de: <https://www.thenation.com/article/archive/soft-sells-liberal-internationalism/>.
- Neack, L. (2008). *The New Foreign Policy. Power Seeking in a Globalized Era*. Nueva York: Rowman & Littlefield Publishers Inc.
- Neuman, S. G. (1995). The Arms Trade, Military Assistance, and Recent Wars: Change and Continuity. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 541, 47-74.
- Osiander, A. (2001). Sovereignty, International Relations, and the Westphalian Myth. *International Organization*, (55)2, 251-287.
- Pastrana, E. (1996). *Die Bedeutung der Charta der ökonomischen Rechte un Pflichten der Staaten von 1974 für die Schaffung einer neuen internationalen Wirtschaftsordnung*. Frankfurt y Main: Peter Lang.
- Peceny, M. y Butler, C. K. (2004). The Conflict Behavior of Authoritarian Regimes. *International Politics*, (41)4, 565-581.
- Pham, J. P. (2015). What Is in the National Interest? Hans Morgenthau's Realist Vision and American Foreign Policy. *American Foreign Policy Interests*, (37)4, 187-193.
- Powell, Ch. (17 de mayo de 2017). ¿Tiene futuro el orden liberal internacional? *Real Instituto Elcano*. Recuperado de: http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/ari56-2017-powell-tiene-futuro-orden-liberal-internacional.

- Riggirozzi, P. y Tussie, D. (Eds.) (2012). *The Rise of Post-hegemonic Regionalism. The case of Latin America*. Dordrecht: Springer.
- Ruggie, J.G. (1993). Multilateralism: The Anatomy of an Institution. *International Organization*, (46)3, 561-598.
- Sanahuja, J. A. (2013). Narrativas del multilateralismo: “efecto Rashomon” y cambio de poder. *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, 101, 27-54.
- Sanahuja, J. A. (2019). Crisis de la globalización, el regionalismo y el orden liberal: el ascenso mundial del nacionalismo y la extrema derecha. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, (28)1, 59-94.
- Serbin, A. (2019). *Eurasia y América Latina en un mundo multipolar*. Barcelona: CRIES e Icaria.
- Shambaugh, D. (2013). *China Goes Global: The Partial Power*. Oxford: Oxford University Press.
- Smith, T. (2012). *America’s Mission: The United States and the Worldwide Struggle for Democracy*. Princeton: Princeton University Press.
- Terz, P. (2001). *Cuestiones teóricas fundamentales del proceso de formación de las normas internacionales*. Cali: Editorial Universidad Santiago de Cali.
- Thies, C. G. (2001). A Social Psychological Approach to Enduring Rivalries. *Political Psychology*, (22)4, 693-725.
- Tierney, D. (2021). Why Global Order Needs Disorder. *Survival*, (63)2, 115-138.
- Wade, R. H. (2011). Emerging world order? From multipolarity to multilateralism in the G20, the World Bank, and the IMF. *Politics & Society*, (39)3, 347-378.
- Waltz, K. (2001). *Man, the State and War, a Theoretical Analysis*. Nueva York: Columbia University Press.
- Womack, B. (2015). *Asymmetry and International Relationships*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Yang, H. (2016). The Asian Infrastructure Investment Bank and Status-Seeking: China’s Foray into Global Economic Governance. *Chinese Political Science Review*, (1)4, 754-778.
- Zakaria, F. (2008). *The Post-American World*. Nueva York: W.W. Norton & Company.
- Zhang, B. (2005). Chinese Perceptions of American Power, 1991-2004. *Asian Survey*, (45)5, 667-686.



I

**Los impactos a corto
y mediano plazo
de la pandemia del COVID-19
sobre el multilateralismo
y el orden mundial liberal**



Crisis de la globalización e interregno: raíces societales y factores de agencia en la impugnación del orden liberal internacional

José Antonio Sanahuja Perales*

De la crisis financiera de 2008 al COVID-19: la globalización en cuestión

El periodo de inestabilidad sistémica que se inició con la crisis financiera global en 2008 ha estado dominado por una creciente competencia geopolítica, el ascenso de fuerzas nacionalistas e iliberales y la consiguiente impugnación de la democracia y las reglas del orden internacional. A ello se suma la agudización de la crisis ambiental y la pandemia del COVID-19, que es mucho más que una crisis sanitaria.

¿Qué significación tendrá esa etapa en los libros de historia del futuro? La crisis económica de 2008 ha sido la más grave recesión de la historia contemporánea desde el *crack* de 1929 y la Gran Depresión, ha cercenado las oportunidades vitales para varias generaciones y, más de diez años después, la economía mundial aún seguía dependiendo de las medidas de contención desplegadas frente a esa crisis, en particular las masivas intervenciones de los principales bancos centrales y sus políticas monetarias y

* Catedrático de Relaciones Internacionales, Universidad Complutense de Madrid; director de la Fundación Carolina y asesor especial para América Latina del Alto Representante de la Unión Europea para Política Exterior y de Seguridad. Contacto: sanahuja@cps.ucm.es.

Este trabajo actualiza y revisa otros textos anteriores del autor sobre la crisis de la globalización y el orden internacional liberal, como parte de una línea de trabajo iniciada en 2017. Una versión anterior se publicó en la *Revista Uruguaya de Ciencia Política* en 2019. Este capítulo se escribe a título personal y no vincula a las instituciones mencionadas.

de compra de bonos vía expansión cuantitativa. En ese escenario aparece el COVID-19. Cuando se escriben estas líneas, puede haber supuesto ya más de 15 millones de fallecimientos si se atiende a los cálculos de exceso de mortalidad en vez de a las cifras oficiales (*The Economist*, 12 de septiembre de 2021). Más allá de su dimensión epidemiológica, la pandemia ha de ser vista como una manifestación de la “sociedad del riesgo global”, como teorizó Ulrich Beck (2002, 2008), caracterizada por alto grado de interdependencia, pero sin capacidad de prevenir y mitigar los riesgos que supone un alto grado de transnacionalización y fuertes asimetrías, propios de una globalización que, dominada por el neoliberalismo, ha renunciado, de manera consciente a contar con mecanismos de gobernanza global adecuados (Sanahuja, 2020b).

Aunque en su origen ha sido una crisis epidemiológica, la pandemia tiene un alcance sistémico, ya que afecta a todas las dimensiones de la vida social y se proyecta a escala global. Se trata de una crisis generada por un evento discreto —la aparición del virus—, pero como zoonosis, su origen radica, en parte, en la presión ambiental generada por el modelo socioeconómico de la globalización. Su rápida propagación y graves consecuencias sistémicas se explican, más allá de la virulencia y las características del patógeno que la ocasiona, por las fallas de ese sistema y su baja resiliencia: en concreto, por una globalización en crisis, caracterizada por un alto grado de interdependencia y alta conectividad, pero, como ocurrió con la crisis financiera de 2008, sin los necesarios mecanismos de gestión y prevención de los riesgos globales inherentes a esas interdependencias, y sin una gobernanza global legítima y eficaz. El COVID-19 representaría una crisis dentro de otra crisis: puede verse como una ‘coyuntura crítica’ que exagera y agudiza las dinámicas presentes en otra crisis, anterior, más amplia y de más lento desarrollo: la crisis de las estructuras históricas —materiales, institucionales, ideacionales— sobre las que se han sustentado la globalización y el orden internacional liberal.

El COVID-19 encontró un mundo con escasa capacidad de respuesta: con sistemas de salud, en muchos lugares, frágiles o fragilizados, sin acceso equitativo, como resultado de años de adelgazamiento del Estado inspirado por el neoliberalismo, en el que los medios necesarios para afrontar la pandemia —respiradores, medicamentos, equipos de protección individual del personal sanitario e incluso modestas mascarillas— dependían de cadenas globales de suministro rápidamente dislocadas por el acaparamiento y las medidas de confinamiento adoptadas en todo el mundo; con una elevada desigualdad, que agrava los efectos de la pandemia en determinados grupos sociales; con actores, políticas y normas económicas que dificultan o condicionan la necesaria reacción estatal en materia de política monetaria, fiscal o de empleo; y con normas e instituciones multilaterales debilitadas, contestadas y deslegitimadas, ausencia de liderazgos, y mayor presencia de fuerzas nacionalistas y de extrema derecha, en muchos casos instaladas en gobiernos que, con propósitos de polarización, cuestionan la ciencia y obstaculizan la acción colectiva y la cooperación internacional. Se ha generalizado el ‘nacionalismo epidemiológico’ y el ‘nacionalismo de vacunas’ que se han observado a través del cierre de fronteras, las restricciones comerciales para acceder a materiales sanitarios y, en ocasiones, el uso de narrativas y discursos de odio que, al servicio de la polarización política, han intentado culpabilizar de la pandemia a determinados países o colectivos.

Aunque tiene grandes efectos disruptivos, el COVID-19 no es, ni por asomo, un “cisne negro”, como indica el propio Nassim Taleb (Avishai, 21 de abril de 2020). De hecho, el origen y los efectos potenciales de una pandemia como la que ha causado el COVID-19 habían sido plenamente anticipados por la ciencia y la prospectiva, dado que son, en gran medida, el resultado de acciones humanas (Sanahuja 2020b). La pandemia y la crisis a la que ha dado lugar pueden entenderse como manifestación de los riesgos generados o acentuados por la globalización, que, en palabras del sociólogo Ulrich Beck (2002, 2008), conforman la “sociedad del riesgo mundial”. Para Beck, la globalización definiría un nuevo “régimen de riesgo” al generar nuevos riesgos globales “no asegurables” más allá del ámbito del Estado territorial y de la capacidad estatal para su manejo, a pesar de que sus efectos se materializan a escala local, sin que surjan a cambio mecanismos de gobernanza global capaces de gestionarlos. La sociedad del riesgo global se caracteriza por situarse más allá de los límites de la asegurabilidad, en gran medida definidos por los confines del Estado y su jurisdicción (Beck, 2008, p. 49).

Por ello, lo distintivo de una globalización en crisis es la producción de nuevos riesgos no asegurables en la interfaz entre la sociedad, el Estado, y el mercado globalizado y sin gobernanza adecuada. En esa interfaz operan, por un lado, la profunda interdependencia y conectividad generada por la globalización y sus presiones: sobre la economía —desequilibrios macro, crisis financieras asociadas a la financiarización y el endeudamiento—; sobre la sociedad y la política —desigualdad, precariedad, destrucción del tejido social, descontento social y ascenso de extremistas—; y sobre el medio ambiente —riesgos tecnológicos, cambio climático, deterioro de ecosistemas—, entre otras. En el otro lado de esa interfaz se encontrarían las crecientes limitaciones —materiales, institucionales e ideacionales— que la globalización impone a la capacidad y la agencia de los Estados, a través de la transnacionalización productiva, las instituciones y normas comerciales, financieras o sobre propiedad intelectual, y el ideario neoliberal, en la política económica, o en la ética pública y privada (Beck, 2008, p. 49).

De esta forma, una de las manifestaciones de los límites o crisis de la globalización es la afirmación de un ‘régimen de riesgo’ basado en la asunción de la ‘irresponsabilidad organizada’: por un lado, se contaría con el conocimiento experto que informa sobre el riesgo y la incertidumbre; por otro lado, se renuncia a la gestión o el aseguramiento colectivo frente a esos riesgos, aun a sabiendas de que, de materializarse, no habría escapatoria y sus consecuencias locales serían catastróficas.

Crisis de globalización y cambio de ciclo histórico: estructura y agencia

La historiografía futura quizás otorgue a estos acontecimientos el papel de hito o parteaguas que indique el fin de la etapa de la globalización, al menos tal y como se esta se definió con el cambio de milenio. Es cierto que los límites temporales de la globalización son bastante imprecisos, pero en retrospectiva parece un ciclo claramente

identificable: se iniciaría en los años ochenta del pasado siglo como etapa dominada por la expansión global del mercado de capitales, nuevos patrones de producción basados en cadenas de suministro transnacionales, y liberalización comercial y financiera, vía programas de ajuste estructural y acuerdos de libre comercio en el caso de los países en desarrollo; vía apertura económica en Europa oriental, tras la caída del bloque del Este; mercado único en la UE; o “capitalismo de Estado” en el caso de China. Esa etapa, que se prolongó por unos 35 años, ha sido más larga y tal vez de efectos más profundos que el ciclo anterior de Guerra Fría y expansión económica de posguerra, hasta la ruptura del sistema de Bretton Woods y la crisis del petróleo, a inicios de los años setenta. Dominada por un amplio consenso en torno al liberalismo económico, y no tan amplio en torno a la democracia liberal, la globalización puede así ser interpretada como un caso de orden hegemónico en expansión, relativamente estable y prolongado. Significó, en suma, tanto la universalización del liberalismo de posguerra, como su redefinición y profundización a través de la ideología neoliberal y la transnacionalización económica, una vez libre de las ataduras de las políticas keynesianas y de los condicionantes geopolíticos de la Guerra Fría (Sanahuja 2017, 2020a).

En una perspectiva histórica, la crisis de 2008 y los acontecimientos posteriores, como la pandemia del COVID-19, pueden ser los hitos que marquen el final de ese ciclo histórico y de una particular forma de orden liberal internacional como orden hegemónico. Esa etapa, como se argumenta en este capítulo, se puede interpretar como crisis orgánica de una estructura histórica, la globalización, y del orden mundial sobre el que esta se ha sostenido, el orden liberal internacional¹. Esa crisis puede verse, en palabras de Antonio Gramsci (1999, p. 37), como un “interregno” (Babic, 2020, p. 3) en el que “lo viejo muere y lo nuevo no puede nacer”, como ocurrió con el orden liberal de los años veinte del siglo XX.

La crisis de 2008 puso de manifiesto las contradicciones y los límites sistémicos de un modelo de globalización altamente financiarizado y carente de regulación. Pero las dinámicas económicas posteriores, más que indicar el retorno al modelo anterior, parecen anunciar una nueva fase: la que supone una revolución tecnológica ya en curso basada en la automatización, la inteligencia artificial y las plataformas digitales, todo lo cual empieza a poner en cuestión el modelo productivo y la división internacional del trabajo altamente transnacionalizada y financiarizada en la que se basaba la globalización. Estas tendencias, además, se han acelerado con el COVID-19, hasta el punto de producirse, con los primeros signos de recuperación, una grave escasez de microprocesadores y otros componentes claves de la economía digital.

Esos cambios sistémicos se han producido en otros momentos del pasado. El orden internacional de la Guerra Fría fue estable, pero no estático. Se basó en un ciclo económico fordista que finalmente llegó a su agotamiento con la crisis de los años setenta, y en su seno se produjeron importantes transformaciones económicas y sociales que, a la

¹ En este trabajo, “estructura histórica” y “orden mundial” son conceptos que se utilizan en el sentido que les da la escuela neogramsciana de economía política internacional. Para un análisis más detallado del propio autor, véase Sanahuja 2020a.

postre, explican su final. Desde los años ochenta del siglo XX, la globalización, basada en un nuevo ciclo productivo y tecnológico, ha supuesto tres décadas de transnacionalización económica, una visible redistribución de capacidades materiales y, tratándose también de una etapa hegemónica, sin embargo comportó un proceso global de cambio económico y social y de difusión del poder, y en particular, el ascenso de los países emergentes que ha puesto en cuestión el tradicional patrón de multilateralismo hegemónico heredado del orden de posguerra.

Todo lo descrito hasta ahora se ubica en el ámbito de las fuerzas sociales y las estructuras profundas del sistema internacional, y de un cambio estructural cuyo desarrollo se observa a través de ciclos de *longue durée*, según los definió el historiador Fernando Braudel (1958). Pero no menos importantes son los factores de agencia, como muestra justamente la cuestión que aborda este capítulo: la estrecha relación que existe entre los cambios sociales profundos generados por la globalización y su crisis a partir de 2008, y el ascenso de fuerzas políticas iliberales, nacionalistas y de ultraderecha, y el cuestionamiento o la contestación del orden liberal en el que se ha basado la globalización. Estos procesos, por otro lado, no son ajenos a la disputa académica sobre las relaciones causales que surgen de la interacción entre agencia y estructura que atraviesa la disciplina de las relaciones internacionales².

El ascenso de estas fuerzas de ultraderecha “neopatriota” (Sanahuja y López Burián, 2021) supone la “repolitización” y consiguiente contestación de normas, discursos y valores liberales que, al interior de los Estados y en el plano regional y/o global, antes concitaban amplios consensos en la sociedad y, por lo tanto, estaban fuera del debate político. La extrema derecha está poniendo en cuestión, desde la escena política nacional, los principios, normas e instituciones del internacionalismo liberal contemporáneo que han sustentado el ciclo histórico de la globalización, incluyendo las organizaciones y los procesos de integración regional, como la propia Unión Europea (UE).

Acontecimientos como el triunfo electoral de Donald Trump, el Brexit o las distintas crisis de la UE se sitúan en esa dinámica. En la UE, la crisis del euro reveló las fallas de origen de la unión monetaria, en parte atribuibles a un diseño ordoliberal que respondía a la influencia de Alemania y la Europa del norte. La autodestructiva política de recortes y supuesta ‘austeridad expansiva’ de esa etapa indujo un círculo vicioso de recesión y cuestionamiento de la UE y de sus políticas, llevó a un visible retroceso en su cohesión social y territorial, pese a que esta es uno de los objetivos del bloque, y agravó la defahección, el nacionalismo, el euroescepticismo y la desconfianza ante las élites, que también respondía a la creciente incertidumbre y al temor de las sociedades europeas ante los efectos de la globalización, la inmigración, el cambio tecnológico y sus consecuencias en el empleo, la protección social y las oportunidades para la siguiente generación, en parte azuzados por fuerzas de extrema derecha en ascenso.

2 Véase, en particular, el análisis de la crisis de la globalización como crisis de hegemonía, basado en el método neogramsciano de las estructuras históricas de Robert W. Cox, presentado en Sanahuja, 2017; y en cuanto a su fundamento teórico, en Sanahuja, 2020a.

En esa dinámica hay que situar, más allá de sus rasgos locales, el ascenso de la extrema derecha en la UE, o la aparición desacomplejada de ‘democracias iliberales’ que violentan el estado de derecho en Polonia o Hungría. Las posiciones ‘ultras’ a menudo son naturalizadas y asumidas por partidos tradicionales de centroderecha para evitar perder votos o respaldo social. Como reconoció el presidente de la Comisión Europea, Jean-Claude Juncker, en su discurso sobre el estado de la Unión, el 14 de septiembre de 2016: “Nunca antes había visto unos gobiernos nacionales tan debilitados por las fuerzas populistas y paralizados ante el riesgo de salir derrotados en las siguientes elecciones” (p. 6). Expresión de esa dinámica es también el insólito asalto al Capitolio de Estados Unidos en enero de 2021 por parte de los seguidores de Donald Trump, alentado por el propio presidente saliente. Ese asalto era parte una estrategia más amplia cuyo objetivo expreso era invalidar el resultado de las elecciones presidenciales en Estados Unidos, o bien deslegitimar el mandato del presidente electo Joe Biden, y simboliza bien el carácter “insurgente” y a la postre antidemocrático de estas nuevas derechas neopatriotas frente a la democracia liberal (Stefanoni, 2021).

El ascenso de esas fuerzas no se limita a los países avanzados de Occidente. Distintas formas de nacionalismo se afianzan también en la Federación Rusa y en otros países emergentes como Turquía, Indonesia, Egipto o Filipinas, y alientan procesos de involución en otros países. En India, se observa a través de la ideología ultranacionalista hindú del *hindutva* de Narendra Modi y el partido Bharatiya Janata Party (BJP), en el poder, cuya política frente a la población musulmana está abriendo una profunda fractura en la sociedad india; o en China, donde el nacionalismo parece haber sustituido al comunismo como ideología oficial, el clásico guion liberal que vincula de forma determinante el crecimiento y la apertura económicos con el ascenso de las clases medias y el cambio político hacia la democracia y el pluralismo no se ha cumplido. Por el contrario, el país parece ir en la dirección opuesta con las reformas constitucionales de 2018, que afianzan el poder de Xi Jinping, y el afianzamiento de un distópico Estado tecnopolicial basado en un estricto control social.

En América Latina también se observa esta tendencia, incluso en países con una cultura democrática afianzada, como Costa Rica, con el sorpresivo ascenso del pastor evangélico ultraconservador Fabricio Alvarado, quien estuvo muy cerca del triunfo electoral en las elecciones de 2018; en Uruguay, con Cabildo Abierto, parte de la coalición de gobierno desde 2019; en Chile, con el ascenso de José Antonio Kast, del Partido Republicano; en Perú, con la deriva autoritaria y reaccionaria de Keiko Fujimori. Sobre todo, es el caso de Brasil, con Jair Bolsonaro, que desde una posición marginal en los primeros sondeos electorales ascendió con rapidez hasta alcanzar una amplia victoria electoral en octubre de 2018 (Sanahuja y López Burián, 2021).

Todos estos procesos presentan rasgos nacionales diferenciados y en gran medida responden, en términos de sus factores causales, a lógicas y mediaciones nacionales. Por ello, demandan análisis detallado y clarificación conceptual en cuanto a ideología, discursos y estrategias. Pero, más allá de las variaciones nacionales, cabe afirmar que son la expresión de una tendencia global: la triunfante expansión global de la

democracia liberal y la economía de mercado que caracterizó a la posguerra fría y alimentó el optimismo del “fin de la historia”, según la expresión de Francis Fukuyama (1992), parece haber terminado, ante un escenario de crisis orgánica del orden liberal internacional, en sus vertientes nacional e internacional. Países que contaban con democracias consolidadas, o en proceso de consolidación, ahora están gobernados por líderes nacionalistas y populistas de derecha o ultraderecha que ponen en cuestión el pluralismo político y social, el Estado de derecho, las garantías propias de los regímenes democráticos, la aceptación de la diversidad y otros elementos característicos de las sociedades abiertas. Al tiempo, y en directa relación con lo anterior, impulsan discursos y prácticas comunitaristas y reaccionarios, contrarios a la inmigración, securitarios y defensivos, y distintas expresiones del nacionalismo e incluso del nativismo. Hasta se empieza a asumir la compatibilidad del libre mercado con modelos políticos autoritarios o con ‘democracias iliberales’.

Como se indicará después, el ascenso de estas fuerzas de ultraderecha ‘neopatriota’ se traduce en matrices de política exterior nacionalistas, contrarias al multilateralismo y la cooperación internacional, que suponen una abierta impugnación y contestación de las instituciones y las reglas del orden liberal internacional, exponente, según las derechas neopatriotas, de una vaga ideología ‘globalista’ contraria a la soberanía y la identidad de pueblos y naciones.

En suma, si el final de la Guerra Fría fue parte de la “tercera ola” de la democracia, tras la crisis de 2008 se estaría asistiendo a una oleada antiliberal y nacionalista impulsada por el ascenso, a escala global, de la extrema derecha y el nacionalismo extremo. Su efecto disruptivo, tanto en los sistemas políticos y de partidos nacionales como en el sistema político internacional, podrían interpretarse como indicadores de lo que en las categorías neogramscianas se denomina “crisis orgánica”, derivada tanto de transformaciones económicas como del debilitamiento de los consensos y los mecanismos de dominación por consentimiento del “bloque histórico” imperante (Sanahuja, 2020a).

Fuerzas sociales en cambio y orden internacional

Como ha afirmado John Ikenberry, el orden liberal no se está viendo cuestionado solo ni principalmente por una “crisis E. H. Carr” en clave de multipolaridad, bipolaridad o “nueva Guerra Fría”, gran juego geopolítico y supuestos “dilemas de Tucídides” entre grandes potencias. Más bien se trataría de una “crisis K. Polanyi”, relacionada con una “gran transformación” derivada de la crisis de la estructura histórica vigente, la globalización. Crisis de sus bases económicas y sociales, de su andamiaje institucional y normativo y, en términos de ideas, de las asunciones colectivas sobre democracia, sociedad y mercado del neoliberalismo, y que por ello pone en cuestión la legitimidad del sistema (Ikenberry, 2018, p. 10). Se trataría de un desplazamiento del poder del trabajo hacia el capital, con la anuencia e incluso la activa colaboración de los Estados que, como se indicará, estaría en el origen de la reacción popular y populista en alza en muchos lugares. Además del fracaso de sus supuestos de autorregulación, para muchos

colectivos la globalización también ha incumplido sus teleologías de progreso humano y sus promesas de inclusión social, al generar brechas sociales crecientes y, al tiempo, debilitar la capacidad estatal para atenderlas, y generar miedo e incertidumbre ante cambios y amenazas que ni el Estado ni las élites tradicionales parecen capaces de conjurar.

Tanto en los países en desarrollo como en los emergentes y los avanzados se evidencia, con pocas excepciones, un marcado aumento de la desigualdad asociado a la globalización, que en algunos casos se acelera con la crisis económica iniciada en 2008. En los países avanzados, incluso allí donde las tasas de desempleo son bajas, se erosionan los pactos sociales nacionales, la estructura del empleo se torna más dual entre los sectores de bajos ingresos y ocupaciones más precarias, y aquellos más calificados y/o más protegidos, cuyas rentas aumentan o sufren en menor medida las presiones competitivas mencionadas. En conjunto, aumenta la inseguridad laboral y respecto a la capacidad de protección del Estado. En los países emergentes, por el contrario, se produce un rápido aumento de las expectativas de ascenso social y de las demandas hacia el Estado, las formas de gobierno y sus políticas públicas. Aunque es un proceso en el que existen muchas e importantes variaciones nacionales, los procesos de globalización y transnacionalización, en conjunto, constriñen fuertemente la agencia de los Estados territoriales y de sus élites tradicionales para desarrollar políticas autónomas o desplegar los supuestos recursos de poder que su respectiva estatura económica pareciera otorgarles. Ello limita la capacidad de las políticas públicas para materializar las aspiraciones, las demandas y los derechos de las sociedades, en la medida que aún se definen a través de procesos políticos de alcance eminentemente nacional.

La crisis de gobernanza y las dificultades de los Estados, y en particular de las democracias occidentales, para hacer frente a las brechas sociales y la incertidumbre generadas por la globalización, han tenido efectos múltiples. Hay que subrayar que el orden liberal de posguerra no se limitó a un conjunto de principios y normas internacionales, sino que hunde sus raíces en una concepción de democracia social que, fundada en el ciclo productivo fordista, integró a los trabajadores, el Estado y el capital en lo que puede entenderse como un amplio pacto social y corporativo tripartito. De acuerdo con la conceptualización de Cox (1981) o de Gill (1995, 2008), se trata de una particular “forma de Estado” contingente a esa estructura histórica, que suponía un modelo de democracia social que reconocía amplios derechos sociales y laborales, establecía mecanismos avanzados de protección e institucionalizaba tanto la participación laboral en la gestión económica, a través de la negociación colectiva, como en el sistema político, a través de partidos obreros y sindicatos de amplia base (Sanahuja, 2015). A cambio, ello otorgó la necesaria legitimidad y atractivo a las democracias occidentales frente al bloque soviético, lo cual aseguró la lealtad de los trabajadores y sus organizaciones políticas y sindicales, orientadas a la socialdemocracia o el “eurocomunismo”.

Como señaló Tony Judt (2005, p. 544), la clase obrera, en parte subsumida en una clase media de amplio espectro, tuvo por primera vez un interés material en el sostenimiento y la consolidación del Estado social y democrático de derecho, a diferencia de lo ocurrido en entreguerras. Con ello, la estabilidad y la paz social en el ámbito nacional

se entrelazaban con las lógicas de seguridad internacional de la Guerra Fría (Hobsbawn, 1995; Jayasuriya, 2010). En suma, estos pactos sociales y su modelo “corporativo” de relaciones laborales se articulaban con el modelo productivo fordista de dos maneras: por un lado, evitaban la reaparición de las cíclicas crisis de sobreproducción o de subdemanda que habían contribuido, por ejemplo, a la Gran Depresión de los años treinta; por otro, garantizaban la estabilidad política y la “paz social” que Occidente requería para enfrentarse al bloque comunista. Como señaló Eric Hobsbawn (1995, p. 278), el miedo al comunismo también jugó un papel decisivo, pues estos pactos sociales permitieron integrar en el sistema, en una lógica corporativa, a los trabajadores y a sus organizaciones, que se adscribieron a la socialdemocracia o al “eurocomunismo”.

Este modelo corporativo tripartito, que integraba al Estado, al capital y al trabajo, se desarrolló plenamente en los países avanzados de Occidente, pero las políticas nacionalistas y desarrollistas del periodo poscolonial, a menudo respaldadas por mecanismos financieros, comerciales y de ayuda económica y militar de Estados Unidos y sus aliados occidentales, significaron en algunos casos una notable ampliación de la ciudadanía y fórmulas inéditas de democracia social, aunque en otros casos fue al contrario, con distintas fórmulas de modernización autoritaria, incluso regímenes dictatoriales. Pero unos y otros contribuyeron a su alineamiento con el bloque occidental.

En términos de cambio estructural, el fin de la Guerra Fría hizo desaparecer algunos de los factores geopolíticos en los que se basó el orden internacional liberal y alentaban la continuidad de esos mecanismos de vinculación de los trabajadores con las democracias occidentales. En paralelo, las dinámicas económicas de la globalización han supuesto una fuerte erosión de ese modelo de democracia social, debilitado por procesos de transnacionalización productiva y de liberalización de los mercados en los que el Estado dejó de asumir ese rol protector. Como señala de nuevo John Ikenberry (2018), la “tercera ola” democrática de los noventa, a la vez causa y consecuencia del colapso del bloque soviético, supuso la expansión global de los derechos políticos, pero al estar vinculada al neoliberalismo económico también significó mayor desigualdad, crisis fiscal y una marcada erosión del componente económico y social de la ciudadanía y la democracia, tanto en los países avanzados como en aquellos países en desarrollo que habían establecido diversos modelos de pacto social.

La recurrente crisis de legitimidad de resultado que acompañó a esa ola democratizadora es efecto directo de tal contradicción. Ello explicaría distintos ciclos de contestación como el que atravesó América Latina al inicio de los 2000, con el ascenso de fuerzas progresistas y en particular de las autodenominadas ‘bolivarianas’. Estas articularon la respuesta social y política frente a una crisis de la región, entre 1998 y 2003, percibida como consecuencia de la globalización neoliberal. También sería el caso del ciclo de contestación en los países avanzados desde la crisis de 2008, que también generó un descontento social de amplio espectro, especialmente en los sectores más desprotegidos, frente a la globalización. Ante esos factores de estructura, surgen nuevos actores —verdaderos *entrepreneurs* políticos— que han sabido sacar partido de ese descontento social con la globalización y sus efectos, ante la pasividad o indolencia

de las élites y las fuerzas políticas tradicionales —de nuevo, factores de agencia— a través de fuerzas políticas situadas en ambos extremos del espectro político y, sobre todo, en una nueva extrema derecha contraria a la globalización y a lo que denominan, de manera vaga, la ideología ‘globalista’ que representaría el orden internacional liberal.

Repolitización y contestación del orden liberal internacional

El más reciente ciclo de contestación en los países avanzados se ha descrito e interpretado como expresión del “retorno de la política” y de la repolitización de cuestiones hasta entonces objeto de consenso dentro del orden internacional liberal (Zürn, 2014; Grande y Hutter, 2016). Entre ellas estarían el libre comercio, los derechos humanos, la integración europea (Grande y Kriesi, 2012; Höglinger, 2016) o la globalización. También se observa la politización de cuestiones como las migraciones, que de esa manera adquieren una prominencia política mucho mayor que en el pasado. Con ello, llega a su fin, o entra en una profunda crisis, el hasta ahora apenas cuestionado reinado tecnocrático del liberalismo y el neoliberalismo, fuera en su versión de centroderecha o socialdemócrata, en el que el espacio de lo político se reducía a la confrontación electoral en torno a cuestiones que no suponían la impugnación de ese orden (Zürn, 2014; Pelfini, 2017).

La crisis de 2008, unida a otros riesgos de la globalización, y el ciclo de cambio tecnológico y de transformaciones en los mercados laborales y las relaciones sociales han supuesto incertidumbre y miedo a un futuro que se percibe como amenaza, tanto para las generaciones presentes (pensiones) como para las futuras (empleo y precariedad). Algo similar ocurre con las migraciones o el ascenso de la igualdad de género y el reconocimiento de la diversidad social o de condición sexual, que altera las certidumbres del orden social tradicional, patriarcal y segmentado por clase y raza. Frente a ello, la gestión liberal y tecnocrática de la globalización no parece capaz de conjurar esa incertidumbre, ni de ofrecer garantías creíbles de protección de la sociedad ante contingencias y riesgos globales (Zürn y De Wilde, 2016; Pelfini 2017, p. 61). Se hunde así la credibilidad de las narrativas de progreso de la posguerra fría y la globalización, tanto en la versión cosmopolita de la socialdemocracia, que se muestra irrelevante y/o inaplicable, como en la variante neoliberal, más arrogante e insensible a la desazón de las clases medias y bajas e igualmente ineficaz (Garcés, 2017, p. 16).

Este proceso de politización, contestación y crisis de consensos dominantes ha sido en muchos casos abordado desde explicaciones centradas en la agencia y, particularmente, en la irrupción de nuevos actores políticos y en la forma como constituyen, orientan o aprovechan el impulso de las preferencias de los votantes o de distintos grupos sociales (Dolezal, 2012; Grande *et al.*, octubre de 2018). De manera general, politización significa que las decisiones colectivas vinculantes se tornan en objeto de discusión pública, pudiendo llegar a definir nuevas líneas divisorias o clivajes políticos. Para Zürn (2014, p. 50), se trata del proceso por medio del cual los poderes que toman

decisiones y las interpretaciones de los hechos y las circunstancias asociadas a estas son llevados a la esfera política, sea al subsistema político o al espacio político, siendo este último aquel en el que existe comunicación pública, toma de conciencia, movilización y contestación de las decisiones colectivas vinculantes referidas al bien común.

Generalmente, esos procesos han tenido lugar en las arenas políticas nacionales, salvo en circunstancias extraordinarias, como la guerra. El elemento nuevo que ha traído la globalización sería la politización por parte de los actores políticos domésticos, y en la arena política nacional, de las normas e instituciones internacionales. Ello comporta el debate público y/o la impugnación de decisiones y reglas internacionales o, en su caso, regionales —el caso europeo es evidente— que antes se formulaban en espacios tecnocráticos o burocráticos ajenos a la esfera pública, con una notable influencia de intereses privados del capital transnacional. De manera más específica, las variaciones en cuanto a la politización de las organizaciones internacionales dependerían, según algunos autores, del grado en el que ejercen autoridad y de la legitimidad que ostentan (Zürn, 2014, p. 48). En gran medida, este proceso de contestación fue iniciado en los años noventa por los actores y coaliciones altermundialistas que convergerían posteriormente en el Foro Social Mundial de Porto Alegre, y parte de la literatura sobre la actuación de estos actores interpretó ese proceso en términos de reacción democratizadora a la reducción del papel, la autonomía y la soberanía de los Estados-nación, como “resistencias a la globalización”, o emergencia de un “nuevo multilateralismo” cosmopolita o contrahegemónico “desde abajo”. Pero como señaló Zürn (2014, p. 64), en esa aproximación se obvió o se subestimó otro fenómeno posterior que no encajaba con esas movilizaciones transnacionales: la posibilidad de una politización antic cosmopolita, nacionalista y/o de ultraderecha, que encauzó el malestar de los perdedores de la globalización, fuera en términos de empleos, ingresos, estatus y expectativas, o de conflictos socioculturales.

Sin embargo, la interpretación de ese proceso de politización y contestación, centrada en los actores y particularmente en la transferencia de autoridad a las organizaciones internacionales, obviaría otras posibles explicaciones centradas en los cambios de las estructuras económicas y sociales más profundas. En realidad, puede alegarse que la pérdida de autoridad y capacidad de protección de los Estados-nación y las políticas estatales no se debe en muchos casos a que sus competencias hayan sido atribuidas o transferidas a las instituciones internacionales hacia las que entonces se dirigirían los reclamos de la ciudadanía. En realidad, las organizaciones internacionales —incluyendo la UE— se han mostrado igualmente impotentes y/o son parte de la matriz de política estatal que se ha extendido con la globalización: aquella que, como señaló Rodrik (2011) en su conocido “trilema”, intentaría, sin éxito, compatibilizar la “hiperglobalización”, como integración económica profunda; el Estado nación, como *locus* de la política y la soberanía; y la política democrática, tanto en su dimensión electoral, como en su contenido substantivo de democracia social vinculada a un amplio catálogo de derechos económicos y sociales. A la postre, esta última sería sacrificada en la medida que se situaba la acción estatal en la “camisa de fuerza dorada” de la globalización, en la que la única política económica y de desarrollo posible es aquella que se ajusta a los requerimientos de un mercado global altamente financiarizado.

Ese diagnóstico no difiere mucho de la definición del “Estado neoliberal” de Cox (1981, p. 144-146) o el “neoliberalismo disciplinario” de Gill (1995, 2008), que se configura como nueva forma de Estado en la globalización y de lo que plantea el método de las estructuras históricas. Por ello, sin que exista ninguna predeterminación previa en cuanto a lógicas de causalidad, ese ciclo de repolitización y contestación sería más bien la expresión de la crisis de la globalización como modelo o proyecto hegemónico de orden, tanto en lo referido a su dimensión societal, como en la manera en la que se expresa en el ámbito internacional, a través de las instituciones y normas que rigen los mercados regionales y globales y las relaciones interestatales.

Por ello, como ya se ha afirmado anteriormente, en ese escenario de crisis de globalización, acontecimientos como el Brexit o el triunfo electoral de Donald Trump —al igual que el COVID-19— no pueden ser considerados como meros “cisnes negros” más o menos impredecibles, en el sentido que da a esta expresión Nassim Taleb (2010). Son resultado de factores de agencia —la capacidad de articular discursos y narrativas movilizadoras en los medios de comunicación o en las redes sociales, o el éxito de una campaña electoral—, de actores que protagonizan ese nuevo ciclo de politización y contestación del orden internacional liberal y de la globalización, pero no se explicarían sin otros factores causales de carácter estructural relacionados con el impacto económico, social y cultural de la globalización en cuanto a debilitamiento del Estado y de su capacidad para la protección de la ciudadanía y la comunidad, y para el mantenimiento de sus expectativas de bienestar y de derechos económicos y sociales.

En términos de agencia, el descontento social generado por la crisis de la globalización deviene así en crisis de legitimidad de la democracia liberal, que supone un amplio cuestionamiento de las élites y el *establishment* favorable a la globalización. De esa crisis se nutre el ascenso de nuevos actores de extrema derecha, líderes fuertes, la política del miedo y el rechazo creciente a las sociedades abiertas. Ese proceso, que expresa una crisis de hegemonía de dichas élites, de nuevo tiene afectos tanto al interior de cada Estado como en el plano internacional. La impugnación de las élites y la crisis de legitimidad de las democracias debilitan, a su vez, el liderazgo y la posición hegemónica que había mantenido el conjunto de los países avanzados —en particular Estados Unidos y la UE— en el sostenimiento del orden internacional liberal o, en otros términos, en lo que podría interpretarse como el *blocco storico* en el que se ha basado la globalización.

Dinámicas socioeconómicas y reacción sociocultural: factores de agencia y de estructura

Entre las causas de ese ascenso, como se indicó, son factores estructurales las dinámicas de cambio social impulsadas por la globalización y el giro que ello comporta en las expectativas de distintos grupos sociales, en particular de las clases medias; y en cuanto a la agencia, hay que destacar el papel de los nuevos actores políticos en juego, que son extraños a las élites y el *establishment* tradicional, o habiendo sido parte de estos, se perciben como ajenos a ellos. En un detallado análisis sobre las causas del auge

de la extrema derecha, Inglehart y Norris (agosto de 2016) categorizan como fuerzas motrices del lado de la demanda (*demand-side drivers*) esas causas estructurales. En el lado de la oferta (*supply-side drivers*) se situarían la actuación, las narrativas y los líderes de la constelación emergente de partidos y dirigentes de extrema derecha. Examinemos brevemente unos y otros factores causales y/o impulsores del ascenso de la ultraderecha.

En términos de cambio social, como se indicó, la globalización ha sido un fenómeno de vastas proporciones, comparable quizás a la primera Revolución Industrial, o al advenimiento del fordismo como ciclo productivo tras la Segunda Guerra Mundial. Si bien la globalización ha tenido una capacidad notable en la reducción de la pobreza y la inclusión social de los sectores medios citados, también ha generado mayor desigualdad global, y dinámicas de exclusión y segmentación social que han afectado a otros grupos. Como señalan Milanovic (2012, 2016) y Lakner y Milanovic (2016), en ese proceso, en términos de reducción de la pobreza y distribución del ingreso, cabe identificar claros ganadores y perdedores: pierde el *bottom billion*, los en torno a mil millones de personas estancadas en la pobreza extrema y el hambre, en su mayoría en África subsahariana y Asia meridional, y las clases medias y los trabajadores de menor cualificación de los países avanzados, que experimentan en mayor medida las consecuencias de un mercado de trabajo cada vez más dual, con un horizonte de desempleo, precariedad laboral, recorte de derechos e incertidumbre asociada al cambio tecnológico. Ganan las clases medias en ascenso de los países emergentes, que han dejado atrás la pobreza y pueden acceder al mercado de consumo, y la estrecha capa de la población más rica, tanto en los países emergentes, como en los avanzados.

Estas brechas globales entre ganadores y perdedores son variables cada vez más relevantes para explicar las diferencias de renta nacionales, y para la conformación y la satisfacción o no de las expectativas individuales y colectivas. Expectativas en ascenso en los países emergentes, que alimentan tanto respuestas individuales —mayor presión migratoria hacia los países ricos—, como colectivas, a través de movimientos sociales que, desde América Latina al mundo árabe, han reclamado mejor gobernanza, políticas públicas más eficaces e inclusivas y mayor protección del Estado. Y en los países avanzados, el rechazo a expectativas en descenso, en un contexto de recorte de derechos sociales y creciente inseguridad y precariedad laboral.

En 2013, las encuestas del Pew Global Research Center (2014) mostraban esa brecha: en los países emergentes, la mayor parte de la población afirmaba que la siguiente generación viviría mejor que la de sus padres, pero en los países avanzados la mayoría esperaba lo contrario. Un *Eurobarómetro* de 2018 también muestra que en el conjunto de la UE el 54% de la población consideraba que la sociedad se había tornado menos igualitaria que treinta años antes y el 84% que el nivel de desigualdad socioeconómica era excesivo (Comisión Europea, abril de 2018).

Las encuestas globales de Ipsos-MORI, aunque más sensibles a cambios de corto plazo, también muestran que existe una “divisoria global del optimismo”, en la que las sociedades de la mayor parte de los países emergentes se muestran mucho más esperanzadas que las de los países avanzados, que ven el futuro con aprensión e

incertidumbre (Atkinson, 2017, pp. 53-59). Esas encuestas muestran que la mayoría de la población mundial piensa que su país no va en la dirección correcta —61% en 2016 y 58% en 2018—, pero esa percepción es más marcada en el conjunto de los países avanzados y en algunos países emergentes, como Brasil o México, mientras que en los casos de India y China la proporción de los “optimistas” llega al 65% y al 94%, respectivamente (Ipsos, 2016, 2018). Una encuesta de Ipsos de 2021 en 25 países confirma esa tendencia: el 57% afirmaba que su sociedad “está rota” y el 57% veía su país “en declive” (Ipsos, agosto de 2021). Ello se relaciona, como se indicará, con un fuerte sentimiento de enajenación respecto de unas élites que habrían capturado el sistema para su propio beneficio.

Los indicadores globales de bienestar suponen transformaciones estructurales de largo plazo y parecen apuntar a un cambio en el ciclo histórico *de longue durée*, más que al impacto coyuntural del ciclo económico o la crisis financiera, y ello parece marcar los límites sociales de la globalización. Serían transformaciones equiparables a las que han marcado los grandes cambios sociales que se pueden observar desde el tránsito del Antiguo Régimen a la Revolución Industrial. En el periodo previo a la industrialización, la diferencia entre la renta promedio de los diez países más ricos y los diez más pobres era de unas seis veces. Esa brecha, relativamente pequeña, coexistía con enormes desigualdades al interior de cada país entre una élite terrateniente y las masas campesinas.

La Revolución Industrial significó un proceso de aumento simultáneo de la desigualdad entre países —en un rápido distanciamiento de Europa y Estados Unidos del resto del mundo— y al interior de los países, con brutales diferencias entre la burguesía y el nuevo proletariado fabril. Al menos durante un siglo de industrialización se confirmó la clásica hipótesis de Simón Kuznets —representada a través de una curva en forma de U invertida—, que planteaba que en las fases tempranas de la industrialización la desigualdad aumentaba en la medida que se producía el (necesario) proceso de acumulación y reinversión de capital en manos de la burguesía industrial y financiera, cuyo mayor exponente pudieran ser los magnates de la “edad de oro” del capitalismo, altamente oligopolizado, de finales del siglo XIX y principios del XX en los Estados Unidos, con representantes como los Vanderbilt, Rotschild, Carnegie, Mellon, Morgan o Rockefeller.

La Revolución Industrial, empero, hizo aparecer un potente movimiento obrero que obligó a introducir desde finales del siglo XIX nuevas leyes laborales, incipientes sistemas de salud pública y seguridad social, una fiscalidad más progresiva y leyes anti-monopolio. El alcance de estas medidas se amplió en el siglo XX como respuesta de las democracias liberales a las amenazas del fascismo y el comunismo, y en parte como compensación por los enormes esfuerzos impuestos a los trabajadores, verdadera “carne de cañón” en la Primera y Segunda Guerra Mundial. Podría decirse que el alcance del reformismo de posguerra y la democracia social adoptada en los países avanzados y particularmente en Europa occidental fue tal, que dejó al capitalismo irreconocible respecto a sus versiones de entreguerras (Hobsbawn, 1995, p. 275).

Después de 1945, el espectacular aumento de la productividad generado por el modelo industrial fordista y las políticas de demanda keynesianas propiciaron nuevos “pactos sociales” basados en la expansión de las rentas salariales y del Estado del bienestar y la protección social. Ello contribuyó decisivamente a la formación de las sociedades de clases medias en el Occidente industrializado, en un círculo virtuoso que relacionaba consumo de masas, crecimiento económico y equidad social, tanto en lo referido a la distribución del ingreso como a una mayor movilidad social, y a la vez permitió integrar a los trabajadores y sus organizaciones en un modelo de democracia social más atractivo que el existente tras el ‘telón de acero’.

Como se indicó, hubo también un grupo de ‘nuevos países industrializados’ (NIC) que lograron aunar dinamismo económico y equidad social, y algo similar se observó en las experiencias de industrialización tardía de algunos países mediterráneos. En otros países en desarrollo se intentó adaptar este modelo a sus condiciones ‘periféricas’ a través de acuerdos nacional-populares y políticas desarrollistas. Si bien propiciaron la aparición de nuevas clases medias urbanas, estas experiencias de desarrollo no lograron quebrar los condicionantes de las economías primario-exportadoras, y en muchos casos dieron lugar a modelos de crecimiento ‘concentrador y excluyente’ que mantuvieron e incluso agravaron las brechas sociales del orden poscolonial.

Este ciclo tuvo dos claras consecuencias en términos de desigualdad. En Estados Unidos, como en otros países industrializados, se produjo lo que Goldin y Margo (1992) denominaron “la gran compresión”, por oposición a la “Gran Depresión” (Noah, 2012): desde los años cuarenta —los cincuenta en Europa—, las rentas de las clases bajas y medias aumentaron más rápido que las correspondientes a las capas más altas y en los años setenta se registraron los indicadores más favorables en materia de equidad en un periodo de cincuenta años. Sin embargo, con la excepción de los NIC, la brecha internacional se agrandó y la diferencia de la renta per cápita promedio entre los diez países más ricos y los diez más pobres llegó a ser de cuarenta veces (Bourguignon, 2012).

A la luz de este rápido recorrido por los dos últimos siglos, lo que revelan los datos expuestos en la sección anterior es un giro de proporciones históricas en ambas tendencias: aunque continuó empeorando la desigualdad internacional entre Norte y Sur, entre 1945 y mediados de los años setenta del siglo XX se registraron al interior de los países avanzados los mejores indicadores en materia de equidad en los doscientos años que median entre la Revolución Industrial y los primeros años del siglo XXI. Ello fue posible a causa tanto del extraordinario ciclo de crecimiento económico impulsado por el fordismo, como de los pactos sociales que se sustentaron en el aumento de la producción y la productividad que ese ciclo hizo posible. Como señaló el historiador Eric Hobsbawm, el periodo 1947-1973 no solo representa una “edad de oro” para el capitalismo en términos de crecimiento y estabilidad económica —*Les trente glorieuses*, según Jean Fourastié (1979)—; es también un periodo en el que durante algunas décadas, a mediados de siglo, pareció incluso que se había encontrado la manera de distribuir dentro de los países más ricos una parte de la enorme riqueza generada en ese periodo, con un cierto sentimiento de justicia (Hobsbawm, 1995, pp. 18 y 22).

Desde mediados de los ochenta, sin embargo, la globalización significó un visible cambio de ciclo: por primera vez en unos cien años, la brecha entre los países ricos y los países en desarrollo —al menos los emergentes— empezó a estrecharse, pero también comienza lo que Paul Krugman (2007, pp. 124-128) llama “la gran divergencia”: la desigualdad interna tanto en los países avanzados como en desarrollo, con algunas excepciones, experimentó un fuerte aumento (OCDE, 2008, 2011 y 2015; Sanahuja, 2013).

A la hora de explicar que las diferencias entre países se reduzcan, como que aumenten en su interior, hay que remitirse de nuevo a la “gran transformación”, por utilizar la expresión de Karl Polanyi (2007), que a través de la globalización ha sacudido a la economía mundial desde los años ochenta. La globalización ha supuesto un notable aumento de la escala y el tamaño de los mercados y mayores presiones competitivas, que suponen una creciente disparidad de ingresos en unos mercados de trabajo en rápida transformación hacia una estructura dual: con mayores retribuciones para los trabajadores de la “economía del conocimiento”, y caída de las retribuciones, el número y la calidad de los empleos de naturaleza administrativa y/o manufacturera antes asociados a las clases medias. Por otro lado, la incorporación a la economía mundial, en muy pocos años, de más de 1.500 millones de trabajadores de los países emergentes ha incrementado la tasa de ganancia del capital transnacional y golpea a la población trabajadora con menor cualificación de los países avanzados, de modo que la somete a la competencia global sin que ya pueda protegerles la regulación estatal.

La bibliografía sobre esta cuestión destaca cómo el cambio tecnológico y las brechas de cualificación, en un contexto de apertura y globalización, juegan un papel determinante en el aumento de la desigualdad. Los procesos de financiarización que han caracterizado a la fase más tardía de la globalización también han jugado un papel relevante, como destacó Thomas Piketty (2014) al señalar la tendencia a una mayor tasa de crecimiento de las rentas del capital que la de la economía en su conjunto —lo que resume con la fórmula $r > g$ — como uno de los vectores impulsores de una desigualdad que de manera creciente se explica por la mayor concentración de la riqueza mundial en quienes poseen más capital financiero. Finalmente, hay que mencionar la tendencia, propiciada por un mercado global más integrado y el cambio tecnológico, a la concentración del capital, la oligopolización de los mercados y un modelo centrado en la extracción de rentas monopólicas, que es particularmente visible en las nuevas compañías tecnológicas de alcance global.

Pero no menos importante es la erosión de las instituciones que promovieron la equidad en el pasado, como la negociación colectiva, la fiscalidad progresiva y las políticas sociales, atrapadas en los confines del Estado-nación y los pactos sociales nacionales, que se debilitan cuando la competencia y los mercados son ya globales. Estos procesos, además, han sido acelerados por la crisis económica que ha supuesto mayor desempleo y recortes sociales, como revela el aumento de las brechas salariales y de la desigualdad visible en las estadísticas internacionales, y a futuro, dudas respecto a la sostenibilidad del Estado del bienestar y los derechos económicos y sociales, menores expectativas de movilidad social ascendente que las que presuponen las sociedades abiertas, y más

incertidumbre e inseguridad laboral. Surge un nuevo precariado sin expectativas, particularmente para los desempleados de larga duración y los jóvenes, para quienes tienen poco que ofrecer el actual *status quo* y las tendencias hacia la “uberización” del empleo y una *gig economy* o ‘economía de los bolos’ o del trabajo esporádico, de ‘falsos autónomos’ o cuentapropistas, siempre disponibles, con encargos esporádicos a través de una plataforma electrónica, atomizados y sin protección social.

Sería ilusorio suponer que estas transformaciones no tienen implicaciones políticas. Dani Rodrik (2011), como antes se mencionó, ha señalado que en el contexto de la globalización los actores estatales enfrentan un “trilema” irresoluble, en el que la globalización económica profunda, el Estado-nación y la política democrática son tres objetivos que no pueden ser satisfechos simultáneamente, y que las únicas políticas posibles combinarían dos de ellos. Desde la Segunda Guerra Mundial, al no existir una integración económica global profunda, el Estado-nación y la política democrática fueron compatibles y viables, mediante lo que Rodrik denomina “compromisos de Bretton Woods”. Es el periodo en el que fueron posibles los pactos sociales de posguerra y las políticas económicas keynesianas, a partir de un modelo de producción fordista orientado al pleno empleo, el consumo de masas y el desarrollo de los Estados del bienestar. Ya se ha señalado cómo ese modelo, tras la crisis de los setenta, abrió paso a procesos de apertura y liberalización económica que dieron inicio a la globalización. Las crisis financieras de los años noventa en adelante pusieron de manifiesto que en condiciones de globalización profunda y Estados-nación como *locus* del poder político, su agencia se debilita y solo parece posible gobernar en función de las exigencias del mercado global, postergando mandatos electorales relacionados con derechos sociales.

A partir de 2008, la crisis financiera global actualizó la vigencia de este trilema, especialmente en la zona euro —con la unión monetaria ese trilema es mucho más rígido, al no estar disponibles los instrumentos de la política monetaria— y, particularmente, en los países que, afectados por crisis de deuda soberana, fueron sometidos a duros programas de ajuste tutelados por la *troika*. Es el caso de la UE, en especial: es difícil que la integración europea como proyecto político pueda perdurar si termina siendo un remedo del peor FMI, imponiendo en nombre de la “austeridad expansiva” ajustes impopulares cuyo coste social anima el ascenso de fuerzas antieuropeas. La UE podrá dominar, pero no convencer, si deja de ser un proyecto autónomo frente a la globalización; si se convierte en poco más que un instrumento de la disciplina de los mercados, encargado de velar por la estabilidad macroeconómica, y, por ello, con un grave déficit democrático, en términos de su tradicional legitimidad de resultado ligada a la generación de bienestar económico y ciudadanía social y una fuerte crisis de su identidad como modelo de progreso (Sanahuja, 2012, p. 63).

Todo lo anterior indicaría, de nuevo, que, como orden mundial, la globalización supone un modelo de gobernanza basado en la adaptación de los Estados —sus estructuras económicas, políticas y sociales; sus instituciones y sus pactos sociales nacionales— a los requerimientos del mercado globalizado. Sería una nueva forma de “Estado neoliberal”, muy distinto al del periodo del fordismo (Cox, 1981). Se producirá, en particular,

una amplia “constitucionalización externa” de las reglas que gobiernan los mercados, fuera del alcance de las políticas y los actores nacionales (Gill, 1995), a través de las reglas de la OMC y, en mucha mayor medida, a través de la firma de acuerdos regionales de libre comercio y de los relativos a la protección recíproca de inversiones, en una forma de proyección global del ordoliberalismo, que Quinn Slobodian (2018, pp. 12 y 266) denominó “ordoglobalismo”.

Los datos referidos al apoyo a la extrema derecha muestran, de manera consistente, el apoyo de sectores que por edad, sexo, nivel educativo o lugar de residencia son o bien perdedores de la globalización o se perciben como tales, o rechazan los procesos de cambio sociocultural y mayor diversidad social que se asocian a la globalización (*The Economist*, 16 de mayo de 2018). Sin embargo, la explicación socioeconómica, aunque contiene factores causales claves, no bastaría para explicar el fuerte ascenso de esas fuerzas. Höglinger *et al.* (2012) destacan cómo los debates sobre la globalización no se limitan a las dimensiones socioeconómicas y también incluyen pugnas sobre aspectos socioculturales a través de una serie de enmarcados-tipo preferidos por los distintos actores políticos.

Como se mencionó, Inglehart y Norris (agosto de 2016), a partir de encuestas realizadas en 31 países, argumentan que otro importante factor estructural es un movimiento sociocultural reaccionario (*cultural backlash*), especialmente en las generaciones de mayor edad, los hombres blancos y los sectores menos calificados, antes dominantes, y que se resisten a perder su estatus frente al avance de la diversidad cultural y de los valores cosmopolitas de las sociedades abiertas y de la globalización. Esos grupos serían particularmente vulnerables al llamado de los populistas de derechas. En el caso de países más tradicionalistas, se generan resistencias de los sectores tradicionales ante el ascenso socioeconómico de las clases subalternas —caso, por ejemplo, de Brasil (Natanson, octubre de 2018)— o la pérdida de estatus de las clases medias tradicionales, así como ante el cambio sociocultural hacia sociedades más igualitarias, abiertas y tolerantes con las cuestiones de género e identidad sexual, las minorías o la diversidad social, que amenazan los roles, conductas y valores tradicionales. Resistencias que la extrema derecha se ha apresurado a explotar cuestionando las políticas de inclusión social, lo que denominan la ‘ideología de género’, el matrimonio igualitario, el aborto o la educación sexual en las escuelas.

Este sería el caso de algunos países de Europa central, donde el apoyo a la extrema derecha está claramente asociado a posiciones más tradicionales en esos asuntos, en materia de religión, y se observa también un mayor nacionalismo cultural y más rechazo a la población musulmana pese a que su presencia es mucho menor que en otros países de Europa occidental (Pew Global Research Center, 2018). También sería el caso de las elecciones en Costa Rica o en Brasil en 2018, país en el que a ese factor se le suma un reclamo securitario de corte “punitivista”, en palabras de José Natanson (octubre de 2018).

Ahora bien, como señalan Norris e Inglehart, la distinción analítica entre factores socioeconómicos y la reacción cultural es artificial, pues ambos están relacionados:

Si los cambios estructurales en la fuerza de trabajo y las tendencias sociales en los mercados globalizados elevan la inseguridad económica, y si esto, a su vez, estimula una reacción negativa entre los tradicionalistas hacia los cambios culturales, no sería una cuestión de si es lo uno o lo otro, sino del peso relativo de ambos y de los efectos de su interacción (Inglehart y Norris, agosto de 2016, p. 3).

La fractura generacional, por ejemplo, es clave: las personas entre 18 y 44 años se muestran más proclives a la apertura y al cambio, pero las mayores de 45 son más reacias a aceptar la diversidad social y cultural, rechazan el cambio al asumir que no pueden adaptarse a sus exigencias (Marshall, 2017, pp. 35-37), y son más sensibles a las cuestiones sobre inmigración, “ley y orden”, derechos de las minorías y de las mujeres, o diversidad sexual (Khan, 2017, p. 41; *The Economist*, 16 de mayo de 2018). En suma, ambos conjuntos de factores serían necesarios para explicar el creciente malestar social y la desafección ciudadana hacia la democracia y los partidos tradicionales, que los nuevos actores de la derecha populista y xenófoba han sabido movilizar y canalizar para ganar peso electoral y poder parlamentario y hacerse con el gobierno de algunos países.

Factores de agencia: líderes, discursos, retórica, redes y comunicación

Más allá de los cambios estructurales, para entender la pérdida de influencia de las élites dominantes y el declive electoral de los partidos tradicionales es necesario examinar los factores de agencia, y en particular, la actuación de una pléyade de partidos y líderes de extrema derecha nacionalista y xenófoba, lo que ofrecen y cómo lo enmarcan, con estrategias y discursos de deslegitimación y de polarización que cabría calificar como “insurgentes” (Dennison y Pardijs, junio de 2016). Aunque algunos de los partidos de derecha radical estaban ya activos en los años ochenta, se trata de movimientos que o bien se han redefinido y reposicionado a partir de la crisis, o en muchos casos son de reciente aparición. En su mayoría están desconectados de los fascismos del siglo XX y no responden a esa caracterización, a menudo utilizada por sus oponentes, y en muy pocos casos han tenido experiencia de gobierno.

Como han definido Hanspeter Kriesi (2012, p. 108) y Martin Dolezal (2012, p. 134), en el ascenso de estas fuerzas hay que destacar la actuación de verdaderos “emprendedores” políticos que actúan a través de una lógica en la que cabría identificar tres pasos: el posicionamiento político; la selección o construcción de las agendas, a través de cuestiones que se caracterizan por su visibilidad y prominencia; y la movilización política a través de la polarización social en torno a esas cuestiones. Para ello, estos actores han sabido generar y difundir potentes narrativas o discursos de movilización y polarización para la movilización social, en muchos casos centradas más en la identidad y en la seguridad que en el empleo, pero que han encontrado un terreno abonado en la crisis social y el rechazo al *establishment* (Greven, mayo de 2016). Esas narrativas tienen varios componentes, que aparecen con distintas formas según las realidades de cada país:

En primer lugar, son narrativas antiélites de matriz populista contra la clase política, los ricos o los “expertos”, en las que el líder se presenta como alguien ajeno a la “clase” o “casta” política (Mudde y Rovira, 2017, p. 62), que se nutre de la crisis de legitimidad y de la falta de respuestas por parte de dichas élites a los problemas socioeconómicos de las clases medias y bajas. Como señala Pelfini (2017, p. 60), en un escenario de repolitización o de retorno de la política frente al dominio tecnocrático del neoliberalismo, cambia la retórica política y resurge lo “bajo” y lo plebeyo como discurso y estilo de liderazgo para simbolizar la cercanía al “pueblo”. Con ese discurso y retórica, que ilustran Trump o determinados líderes de la extrema derecha europea, los *brexiteers*, o Bolsonaro, en el caso de Brasil, pretende ser “auténtico” y “sin complejo” frente al discurso de las élites y los expertos, y frente a la retórica política convencional y la corrección política. Supone un rechazo a su semántica de tolerancia e inclusión y reconocimiento y respeto de la diversidad humana. Un componente clave de estas narrativas es la corrupción, que permite cuestionar al conjunto de la clase política. En el caso de las elecciones en Brasil, el rechazo al PT estaba en buena medida relacionado con el proceso *Lava Jato*.

También son narrativas securitarias frente al terrorismo y la inmigración, que contraponen al “pueblo”, la cultura y la identidad, así como la seguridad, frente al “otro”, construido como amenaza. Ello se nutre del giro reaccionario, tradicionalista y nativista antes descrito, rechazando la diversidad social y, en ocasiones, adoptando expresiones abiertamente islamóforas y racistas (Bartoszewicz, 2016). En el caso de Brasil y otros países de América Latina, esta narrativa securitaria se refiere a los graves problemas de seguridad ciudadana, frente a los que se recurre, como se indicó, a visiones “punitivistas” y políticas de “mano dura”.

Particularmente la cuestión migratoria se ha convertido en uno de los principales ejes de tensión a la hora de configurar el campo de juego de la política. En esta se combinan, quizás como en ninguna otra cuestión, tanto factores socioeconómicos como socioculturales. El rechazo a la migración ha generado uno de los más efectivos discursos de movilización de los nuevos actores políticos de la extrema derecha en Estados Unidos, así como en algunos Estados miembros de la UE. En un amplio estudio realizado en seis países de la UE, Grande *et al.* (octubre de 2018) observan un significativo aumento de la politización de la cuestión migratoria desde los años noventa, relacionada más con factores de agencia, como la actuación de partidos “insurgentes” de la derecha radical, que con variables de estructura, como la proporción de población migrante o el nivel de desempleo. Estos factores, siendo relevantes, no se traducirían automática o necesariamente en conflictividad política.

Por todo lo anterior, puede decirse que la crisis de los refugiados sirios de 2015 fue, en realidad, una crisis de gobernanza europea, que refleja que la pugna política al interior de la UE se ha subordinado a las narrativas securitarias sobre la inmigración impulsadas por el populismo xenóforo de extrema derecha, sea a través de los gobiernos de algunos Estados miembros, o de su creciente “normalización” en las posiciones y el discurso de los partidos tradicionales (Sanahuja, 2016; Cecorulli y Lucarelli, 2017).

En 2018, con una cifra de llegadas de apenas 55.000 personas —muy lejos de las más de un millón de tres años antes—, el grado de polarización al interior de los Estados miembros, y entre ellos y las instituciones de la UE, fue aún mayor. También en 2018, la caravana de migrantes centroamericanos que a través de México se dirige a Estados Unidos, en plena campaña electoral para las legislativas de ese país, se convirtió en una cuestión de ‘seguridad nacional’ que llevó al despliegue de fuerzas militares. En ese contexto, volviendo a la UE, la política migratoria y de asilo y refugio queda reducida a un problema de seguridad y control fronterizo, con el consiguiente riesgo de desnaturalizar y envilecer el proyecto europeo, al estar ese enfoque securitario en contradicción flagrante con sus principios, metas, compromisos y obligaciones internacionales en materia de democracia, derechos humanos, y lucha contra la pobreza y la desigualdad.

Finalmente, son narrativas antiglobalización, incluyendo la variante euroescéptica, marcadamente nacionalistas y que reclaman políticas proteccionistas frente a las normas de lo que se califica, de manera vaga y confusa, como ‘globalismo’, frente a las sociedades abiertas y los valores cosmopolitas. Como se señala en la siguiente sección, la movilización social y política articulada en torno a estas narrativas ha contribuido a definir un nueva línea divisoria o *clivaje* político entre los partidarios de sociedades “abiertas” y “cerradas” (*The Economist*, 30 de julio de 2016), en torno a valores cosmopolitas o nacionalistas, entre universalismo o particularismo, o entre políticas de integración o de demarcación (Kriesi *et al.*, 2012). En parte, ese *clivaje* también supone una reedición del más tradicional entre cosmopolitismo y comunitarismo (Zürn y De Wilde, 2016) y se relaciona con las “guerras culturales” e identitarias entre liberalismo y tradición que de manera creciente polarizan el debate social y político, tanto en los países avanzados como en los países emergentes, al calor de los cambios sociales que comporta la globalización (Khan, 2017, p. 39). Dicho *clivaje* es la variable clave para definir a estas derechas como “neopatriotas” y diferenciarlas de otras derechas radicales o “ultras” (Sanahuja y López Burián, 2020, 2021).

En la propagación de tales narrativas y discursos tienen un papel clave unos medios de comunicación más polarizados e ideologizados. Incide también el manejo de las emociones colectivas a través de las redes sociales (Van Wyk, 2-8 de junio de 2017), cuyos algoritmos, basados en las preferencias de cada usuario, tienden a generar bucles cognitivos autorreferenciales que potencian esos discursos y crean una esfera “posfactual”. Esa esfera transforma la arena política en muchos países, tornándola más polarizada e ideologizada y, por ello, la aleja aún más del ideal habermasiano de esfera pública abierta al contraste de argumentos racionales en la que habría de basarse una democracia deliberativa. En una visible paradoja, el aumento de los intercambios de datos que reflejan los indicadores sobre el avance de la globalización coexiste con una Internet más fragmentada, parroquial y cerrada. A ello se añaden las mayores capacidades de segmentación y direccionamiento de los mensajes electorales utilizando la minería de datos y la inteligencia artificial, según ilustran casos como los de las empresas Palantir o Cambridge Analytica, del grupo SCL, que emplearon datos personales obtenidos de la red Facebook tanto en las elecciones estadounidenses que dieron la victoria a Donald Trump, como en el referéndum del Brexit (Peirano, 22 de marzo de

2018; Guimón, 27 de marzo de 2018; Hindman, 10 de abril de 2018; *The Economist*, 22 de marzo de 2018).

Frente a estos actores, relatos y dinámicas, las élites dominantes se han mostrado a menudo insensibles e incapaces para reconocer ese descontento, afrontar los problemas sociales y reorientar las políticas que les dan origen. No han faltado voces de alarma, como el diagnóstico anual de riesgos globales del Foro Económico Mundial de Davos, que ha identificado de manera reiterada la desigualdad económica y la polarización política como unos de los más importantes riesgos sistémicos. Wolfgang Münchau (27 de noviembre de 2016) señaló en *Financial Times* que el *establishment* al cuidado del orden liberal global parecía estar sumido en un “momento María Antonieta”, ajeno a un sistema financiero fuera de control o a los abusos fiscales de las multinacionales, abandonando a su suerte a parte de la ciudadanía, insistiendo en políticas irresponsables de austeridad o en relación a la migración, denigrando a los votantes que se inclinan hacia la extrema derecha como meros exponentes de un “voto irracional”, y con todo ello, se enajena su apoyo y se dan alas al ascenso de la extrema derecha.

Dicha valoración no es exagerada. Ese cuestionamiento a las élites dirigentes se refleja de manera diáfana en distintas encuestas de opinión de cobertura mundial. Las encuestas antes mencionadas del programa de actitudes globales del Pew Global Research Center o de Ipsos registraban una clara división entre el pesimismo reinante en los países avanzados y el optimismo de los emergentes a la hora de afrontar el futuro. Pero esas diferencias Norte-Sur desaparecen en cuanto a la valoración de las élites: datos de 2013 mostraban que el 64% de la población de Asia y de América Latina, el 77% en África subsahariana, el 60% de los estadounidenses y el 78% de los europeos, creían que el sistema económico en su país favorecía a los ricos (Pew Global Research Center, 2014). Nuevos datos de ese centro publicados en 2021 mostraban que en 17 países el 57% de la población reclamaba cambios mayores en sus sistemas políticos y esa demanda era mayor —caso de Estados Unidos, con 85%— allí donde se registraba peor desempeño económico y frente a la pandemia, y mayor polarización política (Wike *et al.*, 21 de octubre de 2021).

Las encuestas de Ipsos de 2016 evidenciaron que en promedio el 76% de la población mundial consideraba que el sistema económico de su país estaba sesgado a favor de los sectores más ricos y poderosos y no respondía al interés de la sociedad en su conjunto (Duffy, 2017, pp. 21-23). De los 22 países considerados, tanto emergentes como avanzados —aunque con la notable ausencia de China—, la visión menos desfavorable de las élites correspondía a Suecia, con más de la mitad de la población suscribiendo esa visión crítica, y los índices máximos correspondían al 85% de España, el 81% de Brasil y el 94% de México, con los países del G8 muy cerca del promedio mundial. En relación con esos datos cabe mencionar que al inicio de 2018 la corrupción era el mayor motivo de preocupación a nivel mundial, mientras que el desempleo y la pobreza ocupaban el segundo y tercero, a escasa distancia, y en los dos años anteriores la corrupción se había situado en segundo lugar, por detrás del desempleo (Ipsos 2016, 2017, 2018).

Finalmente, el Eurobarómetro de abril de 2018 mostraba que en el conjunto de la UE un 48% de la población consideraba que las decisiones políticas no se aplicaban de

manera igualitaria y solo un 32% creía lo contrario (Comisión Europea, abril de 2018). Una nueva encuesta de Ipsos (2021) revelaba que, en 2021, el 71% de la población de los 26 países avanzados y en desarrollo opinaba que la economía “estaba amañada en favor de los ricos y poderosos”, y el 68% que los partidos y políticos tradicionales “no se ocupan de gente como yo”. El rechazo a los expertos y la demanda de líderes fuertes “que quiten el poder a los poderosos” se situaba también, en promedio, en dos tercios de la población. A partir de esas variables, Ipsos ha construido un índice de propensión al populismo que muestra valores muy elevados y, en suma, un terreno abonado para actores políticos que se instalen en la retórica “pueblo frente a élite”.

América Latina no es ajena a estas tendencias. El ascenso de las clases medias y la reducción de la pobreza de los años anteriores supone sociedades con mayores expectativas y demandas, una creciente insatisfacción ante las barreras que impiden o dificultan el ascenso social y el acceso a la justicia y las instituciones, y rechazo hacia las élites que se han perpetuado en el poder y han capturado el Estado en su beneficio. En la región aparecen también nuevos clivajes políticos —nacionalismo versus cosmopolitismo o ‘globalismo’; homogeneidad versus diversidad social, cultural y de opción sexual; en cuanto a los derechos de las mujeres; pro o anti mercado—, con lo que el conflicto social y político ya no se explica solo ni principalmente a través del eje izquierda-derecha.

Por ello, también en esta región se observa una creciente desafección democrática y una amplia crisis de confianza y de representación hacia las instituciones y los partidos políticos, que recogen con claridad las encuestas de opinión. El Latinobarómetro, por ejemplo, reveló que en el conjunto de la región la proporción de personas insatisfechas con el funcionamiento de la democracia aumentó entre 2009 y 2018 del 51% al 72% de la población, el nivel más alto desde los años noventa, para situarse en 70% en 2020 (Corporación Latinobarómetro, 2018, 2021). Estos datos ayudan a entender por qué en América Latina también se observa una creciente fragmentación política, el quiebre de los sistemas de partidos tradicionales, el cuestionamiento a los partidos y élites tradicionales —según el Latinobarómetro de 2021, el 73% de la población latinoamericana considera que se gobierna para los intereses de unos pocos— y, con ese telón de fondo, la aparición de fuerzas de ultraderecha neopatriota que se nutren de esos elementos de insatisfacción, así como de la polarización asociada a factores socioculturales, y alienan políticas exteriores de impugnación a la integración regional y al multilateralismo con posiciones más conservadoras respecto a la migración, el género y la seguridad, convergentes con las observadas en la UE o en Estados Unidos (Sanahuja y López Burián, 2021).

Globalización, nacionalismo y orden liberal: matrices y coaliciones de política internacional

La irrupción de estas fuerzas de extrema derecha ha tenido importantes efectos en la política y el conflicto social. Se ha afirmado que, junto a la tradicional división entre

izquierda y derecha, centrada en ciertos valores y en los conflictos distributivos en el ámbito social y económico, aparece un nuevo eje o *clivaje* fundamental marcado por las posiciones frente a la globalización, entre cosmopolitismo y nacionalismo, entre ‘globalistas’ y ‘patriotas’, o entre ‘abierto’ y ‘cerrado’. Esa división o *clivaje* reinterpreta o reenmarca los conflictos redistributivos en términos de ganadores y perdedores de la globalización, y los complejiza al introducir elementos de seguridad e identidad. Todo ello fragmenta y reajusta las preferencias de los votantes, supone una amplia reorganización del campo de la política y el conflicto social y se proyecta al ámbito exterior (*The Economist*, 30 de julio de 2016; Inglehart y Norris, agosto de 2016). Ese *clivaje* aparecería al interior de los países, en la arena política nacional, y también entre países, en arenas de política interestatal regional o global, como en la política europea, entre los europeístas partidarios de la globalización, abiertos y cosmopolitas, y los euroescépticos que defienden sus respectivos Estados soberanos y cuestionan los poderes supranacionales de Bruselas.

Es en el plano internacional, es en cuestiones como la apertura a la globalización, la integración económica, los acuerdos de libre comercio, la política migratoria, los derechos humanos o la política exterior y de seguridad frente a viejas y nuevas amenazas como el terrorismo, donde esa división aparece con más claridad, erosionando y/o poniendo en cuestión el consenso existente en el centro político respecto al internacionalismo liberal y los valores cosmopolitas en los que se ha basado la globalización como forma de orden mundial.

Ese nuevo *clivaje* y los alineamientos políticos a los que da origen no son en modo alguno diáfanos y no deberían llevarse demasiado lejos en el análisis: la realidad es compleja y, como se ha señalado, admite múltiples variantes y modulaciones discursivas en las que juegan un papel importante las mediaciones, los actores y las circunstancias de cada arena política local o nacional (*The Economist*, 16 de mayo de 2018). En este trabajo esa línea divisoria se asume por su valor heurístico, en tanto elemento que permite modelizar y ordenar el escenario político de cada país, y entre países en relación al cuestionamiento del orden liberal internacional y la globalización como orden hegemónico.

En un sencillo ejercicio de modelización, si se cruzan los dos ejes o clivajes —pro y anti globalización, e izquierda y derecha— en un cuadro de doble entrada imaginario, aparecen cuatro cuadrantes, con las grandes matrices de política internacional que, con los correspondientes acentos y mediaciones nacionales y de clase social, edad, etcétera, pueden definir el escenario de la política y el conflicto social en un momento de crisis de globalización, sea en el plano nacional o global, y permiten ubicar los nuevos conflictos surgidos de la repolitización y/o contestación a elementos del orden internacional liberal y a la globalización que antes se daban por sentados. De forma simplificada, a modo de modelos de análisis, se presentan a continuación:

- a. “Davos” o los globalistas de derechas, favorables a la democracia liberal, el libre comercio y la empresa privada: proclives a profundizar la integración económica

global y partidarios del *status quo* de la globalización. Su más clara expresión es el “globalismo” u “ordoglobalismo” ideológico y normativo (Slobodian, 2018) de las élites transnacionales vinculadas a la empresa y las finanzas globales reunidas en el Foro Económico Mundial de Davos. Su expresión política se sitúa en el centro derecha y entre los sectores centristas de la socialdemocracia europea —ambas fuerzas, por ejemplo, apoyaron conjuntamente en su momento el TTIP en el Parlamento Europeo— y los sectores más moderados del Partido Demócrata en Estados Unidos. Cuentan con el fuerte apoyo doctrinal de los organismos financieros internacionales.

- . Su base electoral se encontraría en los sectores urbanos más cultivados y pudientes, más internacionalizados, así como en segmentos de la clase media vinculados al sector formal de la economía y los servicios, con intereses en la libre movilidad de factores, más intensivos en conocimiento y, por ello, relativamente más protegidos frente al libre comercio.
- . Desde la crisis global, los partidos que se alinean con “Davos” experimentan un marcado retroceso electoral, aunque en algunas regiones como América Latina, con Macri o Temer, hayan podido tener un resurgimiento relacionado con el fin del anterior ciclo de gobiernos progresistas. Frente al ascenso de los nacionalistas, estos actores, como se indicará, están tratando de articular nuevas coaliciones a favor de la globalización, pero condicionadas por procesos electorales internos y presión de las fuerzas de derecha en ascenso.
- b. “Porto Alegre” o los “globalistas progresistas”, que incluyen a sectores de la izquierda cosmopolita que han planteado la necesidad de regular la globalización a través de normas regionales o globales que protejan los derechos humanos, laborales y sociales y el medio ambiente —por ejemplo, a través de una concepción de ‘ciudadanía global’ respetuosa de la diversidad, o de la agenda global de desarrollo sostenible—, y con una regulación inclusiva de la inmigración basada en el reconocimiento de derechos.
- . Para ello han promovido un regionalismo avanzado, con organizaciones regionales fuertes o un ‘nuevo multilateralismo’ para la gobernanza justa e inclusiva de la globalización. Socialmente son también expresión de clases medias y medias-altas urbanas y cultivadas, vinculadas al sector servicios, con mayor presencia de jóvenes y mujeres. Doctrinalmente se basarían en los aportes del altermundialismo y en lecturas pluralistas del cosmopolitismo neokantiano, que por ello han estado alejadas de otras lecturas utilizadas para sustentar el universalismo occidental (De Sousa, 2005).
- . Incluye a los sectores progresistas de la socialdemocracia, a otras fuerzas de izquierda, a ONG globales, como Oxfam, y a movimientos como *Occupy Wall Street* o *Welcome Refugees*, a través de las coaliciones transnacionales organizadas en su momento en torno al Foro Social Mundial de Porto Alegre. Estuvieron en alza en los años 2000 como movimientos sociales, y en menor medida en términos electorales. Desde 2008 están en franco retroceso.

- c. “Atenas” y “Caracas”, o los soberanistas y “desglobalizadores” de izquierda, que agrupan fuerzas antieuropeas y antioccidentales —Syriza en Grecia o, durante un periodo anterior, los movimientos ‘bolivarianos’ agrupados en torno a la Alianza Bolivariana de los Pueblos de Nuestra América—, así como movimientos sociales y ambientalistas que reivindican la autogestión y las economías locales. Radicalmente contrarios a la globalización, identificada con neoliberalismo, al libre comercio y a la actuación de las multinacionales, rechazan también, por su carácter hegemónico, las normas e instituciones internacionales. En la estela de la crisis registran pequeños avances en algunos países desarrollados, pero retroceden en otros lugares, como América Latina.
- d. Washington, Brasilia, Moscú, Delhi y (con matices) Beijing constituirían ya un grupo de ‘nuevos patriotas’ que representan una derecha soberanista y nacionalista, y en la UE, profundamente euroescéptica (Dennison y Pardijs, junio de 2016). Con una retórica contraria a la liberalización económica y, en ocasiones, a la gran empresa y las multinacionales, son tradicionalistas en materia de cultura, prácticas sociales y género, así como en materia religiosa; más sensibles a la “política del miedo” asociada al terrorismo islámico o la delincuencia común; recelosos de la diversidad social y contrarios al multiculturalismo, en mayor o menor medida nativistas, xenófobos, antiinmigración, y a veces, abiertamente islamófobos.
- Sus líderes elegidos serían una expresión de nuevas formas de “cesarismo” y habrían surgido de una crisis de hegemonía. Socialmente, agrupan a perdedores, reales o autopercebidos, de la globalización, como clases medias y medias bajas afectadas por el desempleo y la desindustrialización, y/o sectores rurales y de mayor edad que rechazan el cosmopolitismo y el multiculturalismo. En el caso de China, defensores de un sistema social que ofrece empleo, orden y seguridad a cambio de libertades y conformidad social.
 - En su visión del mundo y de la política exterior, con distintos matices, son marcadamente nacionalistas y cuestionan la sujeción a normas e instituciones multilaterales y a los acuerdos globales sobre desarrollo sostenible o cambio climático. En la defensa del interés nacional, en clave geopolítica, prima la seguridad, aunque para alcanzarla oscilan entre el aislacionismo o *retrenchment* y la política de poder de matriz hegemónica.
 - Además de la extrema derecha de Europa y en Estados Unidos, el nacionalismo de Vladimir Putin en la Federación rusa, de Erdogan en Turquía, o en otros países en desarrollo, las nuevas fuerzas de derecha nacionalista, como Jair Bolsonaro en Brasil, y algunos grupos evangélicos en alza en América Latina son representativos de esta tendencia. Como se ha señalado, se trata de las fuerzas políticas más dinámicas, en términos de agencia, y están claramente en ascenso.

En ocasiones, algunos partidos políticos se encuentran divididos entre dos de estas matrices y presentan distintas modulaciones de esos discursos (Dennison y Pardijs,

junio de 2016). Sería el caso de la socialdemocracia europea, escindida dentro de cada país y entre países: entre “Davos” o el ordoliberalismo, por un lado, y el cosmopolitismo progresista, por otro; puede alegarse que dicha escisión es una de las razones de su crisis. También sería el caso de los demócratas en Estados Unidos, entre los partidarios de Hillary Clinton y de Bernie Sanders.

En la derecha nacionalista en ascenso también hay diferencias importantes entre, por ejemplo, los *brexiteers*, abiertamente liberales, que desean ver de nuevo al Reino Unido “rigiendo las olas” y surcando en solitario los mares del libre comercio; el neoliberalismo descarnado que proclama Paulo Guedes, ministro de finanzas en el gobierno de Bolsonaro en Brasil; el más proteccionista Frente Nacional francés; o la más ambivalente o errática posición que ha tenido Estados Unidos con Trump.

Algunos actores oscilan entre una u otra de estas matrices: es el caso de China, que apuesta por la globalización económica y al tiempo impulsa un desarrollismo tecnológico marcadamente nacionalista que sin embargo es bienvenido en un Davos más neoliberal que democrático. Este país, además, tiende a formas más autoritarias, como ilustran las reformas constitucionales de marzo de 2018 y la concentración del poder en Xi Jinping, y con ello se aleja de la apertura democrática que según el clásico ‘libreto’ liberal debía ser el resultado final de su desarrollo capitalista.

Estas líneas divisorias también han sido conceptualizadas y modelizadas de otras maneras. Para Grande y Kriesi (2012, p. 3) pueden ser definidas, por ejemplo, en términos de integración versus demarcación. Estos autores combinan esa divisoria con el par intervencionismo-liberalismo, lo que daría como resultado cuatro combinaciones con las correspondientes coaliciones políticas resultantes: los cosmopolitas intervencionistas (verdes, socialdemócratas, sindicatos, entre otros); los nacionalistas intervencionistas (populistas de extrema derecha, comunistas y socialistas de izquierda); los cosmopolitas neoliberales (partidos liberales, democristianos, conservadores, asociaciones empresariales, entre otros); y los nacionalistas neoliberales (populistas de derechas procedentes de antiguas fuerzas liberales y democristianas). En estos cuatro grandes grupos o coaliciones se estarían produciendo movimientos, tanto en la derecha neoliberal como en la izquierda cosmopolita, para reposicionarse ante el mayor atractivo y la capacidad de movilización de las propuestas más intervencionistas y nacionalistas (Grande y Kriesi, 2012, p. 22). Esta conceptualización, sin duda sugerente y con un alto valor analítico para el examen de las posiciones y coaliciones en política interna o en la UE, es sin embargo menos diáfana a la hora de explicar los realineamientos en política exterior y en torno a las normas e instituciones del orden internacional, por lo que no se ha considerado en este análisis.

De igual manera, la arena política europea y el proceso de repolitización y polarización sociopolítica en torno a la integración europea supone marcos y narrativas específicos. En algunos casos, la integración europea se configura como aproximación o *proxy* del debate más amplio sobre la globalización —la “Europa que protege, empodera y defiende” de Juncker o Macron, así definida como narrativa para contrarrestar otras visiones o narrativas de la UE como “cárcel” o tecnocracia neoliberal, antidemocrática,

o uniformizadora—, pero también establece líneas de fractura y relatos específicos que organizan las posiciones de política exterior (Hutter, Grande y Kriesi, 2016).

Sería también el caso del debate sobre las causas de la crisis de la eurozona y las políticas a aplicar, expresado a través de fábulas morales de ‘cigarras y hormigas’; esto es, de países virtuosos, productivos y ahorradores del Norte, y países despilfarradores y viciosos del Sur, que reapareció en la discusión en julio de 2020 sobre el fondo de recuperación de la UE frente al COVID-19. Como afirmó en su momento el presidente del Eurogrupo, Jeroen Dijsselbloem, en una infundada, tosca y machista declaración pública, esos países no pueden pedir ayuda europea después de haber gastado el dinero en “alcohol y mujeres” (Pérez, 22 de marzo de 2017). Es quizás el renovado liderazgo europeísta de Macron el que encarna de manera más directa esas contradicciones, con un compromiso globalista que, sin embargo, se ve lastrado por la oposición interna a la apertura y el libre comercio, sea la más tradicional del sector agropecuario, la de la extrema derecha o la que ha brotado desde finales de 2019 con la revuelta de los chalecos amarillos y que anuncia futuras resistencias a la transición ecológica, si esta no es una transición justa.

Con todo lo anterior, la UE puede tener difícil mantener sus valores e identidad como “potencia normativa” y su papel como pilar del internacionalismo liberal. Según Mark Leonard, quedaría atrás la visión universalista de una UE cosmopolita con voluntad de transformar el mundo conforme a sus valores, mientras se da paso a una UE basada en una nueva narrativa e identidad excepcionalista y defensiva —“una fortaleza kantiana en un mundo hobbesiano” (Leonard, agosto de 2017, p. 5)—, que reserva para sí sus logros sociales y políticos, que busca “autonomía estratégica” y da prioridad a sus propios intereses y a la protección de su ciudadanía ante un mundo hostil y renuente a ser reformado.

Conclusiones y perspectivas

Los procesos de contestación social y política que sustentan el ascenso de la ultraderecha y el nacionalismo parecen estar afectando más a los países avanzados que a los países emergentes, pero se trata de un ciclo global que muestra una creciente sincronización. La elección de Trump en Estados Unidos, o de Bolsonaro en Brasil, en particular, muestran que más allá de acentos y mediaciones nacionales existe una tendencia global de ascenso de fuerzas nacionalistas y de extrema derecha que se configura como revuelta contra el orden internacional liberal, contra el *establishment* que lo respalda. A modo de “giro Polanyi”, con ello emergen demandas de protección socioeconómica y sociocultural frente a la globalización, y se rechazan los elementos socioculturales que caracterizan a las sociedades abiertas y en cambio. Esos procesos nacionales, al proyectarse al plano internacional vía gobiernos, debilitan en mundo de Davos; es decir, el de las élites transnacionales que han sostenido la globalización y la integración regional, y minan el liderazgo que habían mantenido los países ricos, y en particular Estados Unidos y la UE, en el sostenimiento de la globalización y del orden internacional liberal.

Como se señaló al inicio de este capítulo, la crisis del COVID-19 es “una crisis dentro de otra crisis” y ha agudizado y acelerado en muchos aspectos una crisis más amplia de globalización ya en curso. Si el mundo ya se encontraba en un “interregno”, en el sentido que daba Antonio Gramsci a esta expresión, la pandemia ha acentuado sus contradicciones y ha expuesto de manera aún más clara los límites económicos, ecológicos, sociales y políticos de la globalización. De igual manera, ha acelerado tendencias de cambio ya presentes en la economía política global y en las relaciones internacionales. Por ello, la pandemia puede interpretarse como una coyuntura crítica: un punto de inflexión en el que las estructuras económicas, sociales y políticas se ponen en cuestión; un momento histórico en el que se amplían las fronteras de posibilidad para la acción colectiva y la conformación de un nuevo modelo social, económico y político; en el que el devenir histórico se muestra abierto y hay distintos futuros posibles, y puede decantarse en una u otra dirección en función de la correlación de fuerzas y las luchas sociales.

La crisis de la globalización es, también, una crisis de hegemonía y por lo tanto de gobernanza eficaz y legítima, que se expresa tanto al interior de cada Estado como en el plano internacional. A través de cambios de gobierno o de su desplazamiento a la derecha se observa una clara tendencia en las políticas exteriores a la adopción de posiciones nacionalistas, menos cooperativas y con menor capacidad de afrontar los riesgos globales. Estos cambios no significan necesariamente el cierre abrupto de ese ciclo histórico. Más de cuatro décadas de integración económica a escala global y regional no desaparecen de un día para otro y, más bien, adoptarán nuevas formas con la revolución digital. En ese escenario, el ascenso de las fuerzas de extrema derecha, su impugnación del orden liberal internacional y sus proyectos geopolíticos, comportan una clara erosión del entramado de normas e instituciones, presentes y futuras, necesarias para la gobernanza del sistema internacional, y cuestiona cualquier proyecto cosmopolita orientado a la necesaria reconstrucción del contrato social y la afirmación de una nueva narrativa de progreso humano para el siglo XXI, como la que representa la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible.

Como coyuntura crítica, el COVID-19 hace posibles propuestas de política económica y social que solo unos meses antes parecían inviables, hasta el punto de plantearse nuevas formas de relación entre el Estado, el capital, el trabajo y la sociedad, en favor de un nuevo contrato social que también abarca a las generaciones futuras y la sostenibilidad de la vida en el planeta. Ese es el sentido, por ejemplo, de las propuestas de política económica y social de la nueva Administración Biden en Estados Unidos, o del Pacto Verde Europeo en la UE, que, si bien se formuló antes de la pandemia, ha recibido un fuerte impulso con la financiación del programa *Next Generation EU* aprobado en julio de 2020 como estrategia de recuperación a corto plazo y de transformación estructural a largo plazo de la UE (Sanahuja, 2021). No se trata solo de una estrategia sectorial de descarbonización y lucha contra el cambio climático. Con el Pacto Verde, la Unión trata de impulsar un nuevo modelo económico basado en la transición ecológica, que aliente un ciclo de inversión, transformación productiva, crecimiento y empleo orientado a la sostenibilidad. Con ello, la UE parece asumir que la economía política global ya ha entrado en una nueva fase de repliegue de las cadenas de suministro y desglobalización,

centrándose en la reconversión productiva y un patrón de crecimiento y creación de empleo que, sin renunciar a las exportaciones, estará más basado en su propio mercado interior.

El Pacto Verde o el programa económico de Biden, que pese a sus naturales diferencias comparten muchos de estos elementos, no son proyectos ecosocialistas, pero tampoco pueden reducirse a puro ‘transformismo’ para perpetuar el neoliberalismo. Tienen vocación transformadora a largo plazo y pueden verse como el intento de reconstruir el consenso socialdemócrata y democristiano, con el apoyo de los partidos verdes y del liberalismo centrista, a través de la asunción de su agenda ambiental y su llamado a defender lo común, hasta hace pocos años situado en los márgenes del debate político y económico dominante, y con un renovado compromiso con la lucha contra la desigualdad y la protección de la sociedad, que de otra manera se dejaría en manos de una ultraderecha que no ha dejado de crecer.

Hace noventa años, en otro ‘interregno’ y otra crisis de carácter sistémico del orden liberal, el *New Deal* transformó el capitalismo y las sociedades democráticas, dando cabida a derechos sociales antes inéditos que permitieron reconstruir el contrato social y las relaciones de confianza entre la ciudadanía y las instituciones democráticas. Estos nuevos pactos, en Europa, en Estados Unidos, en cada país y en el marco multilateral, pueden estar llamados a jugar ese papel histórico.

Referencias

- Atkinson, S. (2017). The Optimism Divide. En Ipsos, *Global Trends 2017. Fragmentation, Cohesion, Uncertainty* (pp. 53-59). Londres: Ipsos.
- Avishai, B. (21 de abril de 2020). The pandemic isn't a Black Swan but a Portent of a More Fragile Global System. *The New Yorker*.
- Babic, M. (2020). Let's talk about the interregnum: Gramsci and the crisis of the liberal world order. *International Affairs*, 96(3), 767-778.
- Bartoszewicz, M. G. (2016). Festung Europa: securitization of migration and radicalization of European Societies. *Acta Universitatis Carolinae. Studia Territorialia* 2, 11-37.
- Beck, U. (2002). *La sociedad del riesgo global*. Madrid: Siglo XXI.
- Beck, U. (2008). *La sociedad del riesgo mundial*. En busca de la seguridad perdida. Barcelona: Paidós.
- Bourguignon, F. (2012). *La mondialisation de l'inégalité*. París: Seuil.
- Braudel, F. (1958). Histoire et sciences sociales: La longue durée. *Annales. Histoire, Sciences Sociales*, 13(4), 725-753.
- Cecorulli, M. y Lucarelli, S. (2017). Migration and the EU Global Strategy: Narratives and Dilemmas. *The International Spectator*, 52(3), 83-102.
- Comisión Europea. (Abril de 2018). *Fairness, Inequality and Intergenerational Mobility. Special Eurobarometer 471*. Bruselas: Comisión Europea.
- Corporación Latinobarómetro. (2018). *Informe 2018*. Santiago de Chile.
- Corporación Latinobarómetro. (2021). *Informe 2021. Adiós a Macondo*. Santiago de Chile.
- Cox, R. W. (1981). Social Forces, States and World Orders: Beyond International Relations Theory. *Millennium: Journal of International Studies*, 10(2), 126-155.
- De Sousa Santos, B. (2005). Beyond neoliberal governance: The World Social Forum as subaltern cosmopolitan politics and legality. En B. de Sousa Santos y C. A. Rodríguez Garavito (Eds.), *Law and Globalization from Below. Towards a Cosmopolitan Legality* (pp. 29-63). Cambridge: Cambridge University Press.
- Dennison, S. y Pardijs, D. (Junio de 2016). The World According to Europe's Insurgent Parties: Putin, Migration and People Power. *European Council on Foreign Affairs ECFR*, 181.

- Dolezal, M. (2012). Restructuring the national political space: the supply side of European electoral politics. En H. Kriesi; E. Grande; M. Dolezal; M. Helbling; D. Hoglinger; S. Hutter y B. Wüest, *Political Conflict in Western Europe* (pp. 127-150). Cambridge: Cambridge University Press.
- Duffy, B. (2017). The crisis of the elites. En Ipsos, *Global Trends 2017. Fragmentation, Cohesion, Uncertainty* (pp. 21-23). Londres: Ipsos.
- Fourastié, J. (1979). *Les Trente Glorieuses, ou la révolution invisible de 1946 à 1975*. París: Fayard.
- Fukuyama, F. (1992). *The End of History and the Last Man*. Nueva York: Free Press.
- Garcés, M. (2017). *Nueva ilustración radical*. Barcelona: Anagrama.
- Gill, S. (1995). Globalisation, Market Civilization and Disciplinary Neoliberalism. *Millennium: Journal of International Studies*, 24(3), 399-423.
- Gill, S. (2008). *Power and Resistance in the New World Order*. Londres: Palgrave Macmillan.
- Goldin, C. y Margo, A. (1992). The Great Compression: The Wage Structure in the United States at Mid-century. *Quarterly Journal on Economics*, 107(1), 1-34.
- Gramsci, A. (1999). *Cuadernos de la cárcel. Edición crítica del Instituto Gramsci a cargo de Valentino Gerratana*, vol. 2. México: Era.
- Grande, E. y Hutter, S. (2016). Introduction: European integration and the challenge of politicisation. En S. Hutter; E. Grande y H. Kriesi (Eds.), *Politicising Europe. Integration and Mass Politics* (pp. 3-31). Cambridge: Cambridge University Press.
- Grande, E. y Kriesi, H. (2012). The transformative power of globalization and the structure of political conflict in Western Europe. En H. Kriesi; E. Grande; M. Dolezal; M. Helbling; D. Hoglinger; S. Hutter y B. Wüest, *Political Conflict in Western Europe* (pp. 3-35). Cambridge: Cambridge University Press.
- Grande, E.; Schwarzbözl, T. y Fatke, M. (Octubre de 2018). Politicizing immigration in Western Europe. *Journal of European Public Policy*, 26(10), 1444-1463.
- Greven, T. (Mayo de 2016). The rise of Right-Wing Populism in Europe and the United States. A comparative Perspective. *Perspective*, Friedrich Ebert Stiftung.
- Guimón, P. (27 de marzo de 2018). El Brexit no habría sucedido sin Cambridge Analytica. *El País*.
- Hindman, M. (10 de abril de 2018). Cómo funcionaba el modelo de Cambridge Analytica según la persona que lo construyó. *El País*.

- Hobsbawn, E. (1995). *Historia del siglo XX (1914-1991)*. Barcelona: Crítica.
- Höglinger, D. (2016). *Politicizing European Integration. Struggling with the Awakening Giant*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Höglinger, D.; Wüest, B. y Helbling, M. (2012). Culture vs. Economy: the framing of public debates over issues related to globalization. En H. Kriesi; E. Grande; M. Dolezal; M. Helbling; D. Hoglinger; S. Hutter y B. Wüest, *Political Conflict in Western Europe* (pp. 229-253). Cambridge: Cambridge University Press.
- Hutter, S.; Grande, E. y Kriesi, H. (Eds.) (2016). *Politicizing Europe. Integration and Mass Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Ikenberry, J. (2018). The End of the Liberal International Order. *International Affairs*, 24(1), 7-23.
- Inglehart, R. F. y Norris, P. (Agosto de 2016). Trump. Brexit and the rise of Populism. Economic Have-nots and Cultural Backlash. *Harvard Kennedy School Faculty Research Working Papers RWP*, 16-026.
- Ipsos. (2016). *What worries the world*. Londres: Ipsos.
- Ipsos. (2017). *What worries the world*. Londres: Ipsos.
- Ipsos. (2018). *What worries the world*. Londres: Ipsos.
- Ipsos. (Agosto de 2021). Sentimiento de sistema roto en 2021. Populismo, anti-elitismo y nativismo. *Ipsos Global Advisor*.
- Jayasuriya, K. (2010). The Strange Death of the International Liberal Order. *Economic and Political Weekly*, XLV(23), 75-85.
- Judt, T. (2005). *Postguerra. Una historia de Europa desde 1945*. Madrid: Taurus.
- Juncker, J. C. (14 de septiembre de 2016). *Estado de la Unión 2016: hacia una Europa que proteja, empodere y vele por la seguridad*. Bruselas: Unión Europea.
- Khan, A. (2017). Me versus Us. Is the world Getting More or Less Liberal. En Ipsos, *Global Trends 2017. Fragmentation, Cohesion, Uncertainty* (pp. 39-41). Londres: Ipsos.
- Kriesi, H. (2012). Restructuring the national political space: the supply side of national electoral politics. En H. Kriesi; E. Grande; M. Dolezal; M. Helbling; D. Hoglinger; S. Hutter y B. Wüest, *Political Conflict in Western Europe* (pp. 96-126). Cambridge: Cambridge University Press.
- Kriesi, H.; Grande, E.; Dolezal, M.; Helbling, M.; Hoglinger, D.; Hutter, S. y Wüest, B. (2012). *Political Conflict in Western Europe*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Krugman, P. (2007). *The Conscience of a Liberal*. Nueva York: W. W. Norton.
- Lakner, C. y Milanovic, B. (2016). Global Income Distribution: From the Fall of the Berlin Wall to the Great Recession. *The World Bank Economic Review*, 30(2), 203-232.
- Leonard, M. (Agosto de 2017). L'Europe qui protège. Conceiving the next European Union. *ECFR Essays*.
- Marshall, B. (2017). Uncertainty and Tradition. En Ipsos, *Global Trends 2017. Fragmentation, Cohesion, Uncertainty* (pp.35-37). Londres: Ipsos.
- Milanovic, B. (2012). Global Income Inequality by the Numbers: In history and Now: an Overview. *Banco Mundial, Policy Research Working Paper*, 6259.
- Milanovic, B. (2016). *Global inequality: A New approach for the Age of Globalization*. Cambridge: Harvard University Press.
- Mudde, C. y Rovira, C. (2017). *Populism. A very short introduction*. Oxford: Oxford University Press.
- Münchau, W. (27 de noviembre de 2016). The elite's Marie Antoinette moment. Right response is to focus on financial sector and inequality. *Financial Times*.
- Natanson, J. (Octubre de 2018). Brasil: la nueva potencia de la derecha mutante. *Nueva Sociedad*. Recuperado de: <http://nuso.org/articulo/brasil-la-nueva-potencia-de-la-derecha-mutante/>.
- Noah, T. (2012). *The Great Divergence: America's Growing Inequality Crisis and What We Can Do about It*. Nueva York: Bloomsbury Press.
- OCDE. (2008). *Growing Unequal? Income distribution and Poverty in OECD Countries*. París: OECD.
- OCDE. (2011). *Divided We Stand. Why Inequality Keeps Rising*. París: OECD.
- OCDE. (2015). *In It Together: Why Less Inequality Benefits All*. París: OECD.
- Peirano, M. (22 de marzo de 2018). Palantir, el mayor invento de espionaje del mundo del megamillonario Peter Thiel. *El Confidencial*.
- Pelfini, A. (2017). Trump y la ilusión de la desglobalización. En D. García Delgado y A. Gradín (Eds.), *El neoliberalismo tardío. Teoría y praxis* (pp. 59-64). Buenos Aires: CLACSO/FLACSO.
- Pérez, C. (22 de marzo de 2017). Dijsselbloem: "No puedo gastarme el dinero en alcohol y mujeres y después pedir ayuda". *El País*.
- Pew Global Research Center. (2014). *Emerging and developing countries much more optimistic than rich countries about the future*. Washington.

- Pew Global Research Center. (2018). *Eastern and Western Europeans Differ on Importance of Religion, Views of Minorities, and Key Social Issues*. Washington.
- Piketty, T. (2014). *Capital in the Twenty-First Century*. Cambridge: Harvard University Press.
- Polanyi, K. (2007) [1944]. *La Gran Transformación. Los orígenes económicos y sociales de nuestro tiempo*. Madrid: Fondo de Cultura Económica.
- Rodrik, D. (2011). *La paradoja de la globalización. Democracia y el futuro de la economía mundial*. Barcelona: Antoni Bosch.
- Sanahuja, J. A. (2012). Las cuatro crisis de la Unión Europea. En M. Mesa (Coord.), *Cambio de ciclo: crisis, resistencias y respuestas globales. Anuario CEIPAZ 2012-2013* (pp. 51-83). Madrid: CEIPAZ.
- Sanahuja, J. A. (2013). Las nuevas geografías de la pobreza y la desigualdad y las metas de desarrollo global post-2015. En M. Mesa (Coord.), *El reto de la democracia en un mundo en cambio: respuestas políticas y sociales. Anuario CEIPAZ 2013-2014* (pp. 61-100). Madrid: CEIPAZ.
- Sanahuja, J. A. (2015). Los desafíos de la Teoría Crítica de las Relaciones Internacionales. En C. Arenal y J. A. Sanahuja (Coords.), *Teorías de las Relaciones Internacionales* (pp. 157-188). Madrid: Tecnos.
- Sanahuja J. A. (2016). La Unión Europea y la crisis de los refugiados: fallas de gobernanza, securitización y “diplomacia de chequera”. En M. Mesa (Coord.), *Retos inaplazables en el sistema internacional. Anuario CEIPAZ 2015-2016* (pp. 71-105). Madrid: CEIPAZ.
- Sanahuja, J. A. (2017). Posglobalización y ascenso de la extrema derecha: crisis de hegemonía y riesgos sistémicos. En M. Mesa (Coord.), *Seguridad internacional y democracia: guerras, militarización y fronteras. Anuario CEIPAZ 2016-2017* (pp. 35-71). Madrid: CEIPAZ.
- Sanahuja, J. A. (2020a). Hegemonía, crisis de globalización y Relaciones Internacionales. Concepciones clásicas y teorización crítica. En P. González (Ed.), *El sistema internacional del siglo XXI. Dinámicas, actores y relaciones internacionales* (pp. 19-51). Valencia: Tirant lo Blanch.
- Sanahuja, J. A. (2020b). COVID-19: riesgo, pandemia y crisis de gobernanza global. En M. Mesa (Coord.), *Riesgos globales y multilateralismo: el impacto de la COVID-19. Anuario CEIPAZ 2019-2020* (pp. 27-54). Madrid: CEIPAZ.
- Sanahuja, J. A. (2021). Pacto Verde Europeo: el giro ambiental de un actor global. En M. Mesa (Coord.), *El mundo después de la pandemia: enfrentar la desigualdad y proteger el planeta. Anuario CEIPAZ 2020-21* (pp. 69-95). Madrid: CEIPAZ.

- Sanahuja, J. A. y López Burián, C. (2020). Las derechas neopatriotas en América Latina: contestación al orden liberal internacional. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, 126, 41-63.
- Sanahuja, J. A. y López Burián, C. (2021). Latin American Neo-Patriot Far-Right: Between the Crisis of Globalisation and Regional Political Processes. En G. Pereyra Doval y G. Sourojooun (Eds.), *Global Resurgence of the Right. Conceptual and Regional Perspectives* (pp. 98-12). Londres: Routledge.
- Slobodian, Q. (2018). *Globalists: The End of Empire and the Birth of Neoliberalism*. Harvard: Harvard University Press.
- Stefanoni, P. (2021). *¿La rebeldía se volvió de derecha?* Buenos Aires: Siglo XXI.
- Taleb, N. N. (2010). *The Black Swan. The Impact of the Highly Improbable*. Nueva York: Penguin.
- The Economist. (30 de julio de 2016). *Drawbridges up. The new divide in rich countries is not between left and right but between open and closed*.
- The Economist. (22 de marzo de 2018). *The Facebook scandal could change politics as well as the Internet*.
- The Economist. (16 de mayo de 2018). *Some thoughts on the open v close divide: it is not as simple as it seems*.
- The Economist. (12 de septiembre de 2021). *The pandemics true death toll*.
- Van Wyk, J. (2-8 de junio de 2017). The politics of anger in an angry world. *Mail & Guardian*, p. 19.
- Wike, R.; Fetterol, J.; Schumacher, S. y Moncus, J. J. (21 de octubre de 2021). Citizens in advanced economies want significant changes to their political systems. *Pew Research Center*.
- Zürn, M. (2014). The politicization of world politics and its effects: Eight propositions. *European Political Science Review*, 6(1), 47-71.
- Zürn, M. y de Wilde, P. (2016). Debating Globalization: Cosmopolitanism and Communitarianism as Political Ideologies. *Journal of Political Ideologies*, 21(3), 280-301.

China y el desorden mundial

Eduardo Velosa*

Introducción

Hace un poco más de 25 años, la Comisión Europea produjo un documento en el que se afirmaba que no era posible abordar algún tema global central para el sistema sin contar con la presencia de la República Popular de China (RPC), debido a su capacidad nuclear, a su asiento como miembro permanente del Consejo de Seguridad de la Organización de Naciones Unidas (CSONU), y al hecho de ser uno de los principales productores y exportadores de armas del mundo (Finamore, 2017). En términos regionales más delimitados, Mearsheimer declaró unos años después que China era una pieza central para “comprender la futura distribución de poder en el noreste de Asia” y que si mantenía el curso de su desarrollo económico, podía pasar a Estados Unidos como el país más rico del mundo (Mearsheimer, 2003, p. 397, traducción propia), con la totalidad de lo que este tránsito podía significar para la distribución de poder en el sistema como un todo y sus consecuencias para el orden internacional. Incluso el propio presidente chino, Xi Jinping, en el marco de la celebración de los cien años del Partido Comunista Chino (PCC), afirmó que se habían cumplido los objetivos de construir una sociedad moderadamente próspera y que ahora el camino está trazado para cumplir aquellos correspondientes al segundo centenario del partido (Communist Party of China, 12 de noviembre de 2021).

Así las cosas, parto del escenario de que el ascenso de China en el *ranking* internacional es tangible¹ y sus efectos en el sistema se empiezan a sentir. A partir de este ascenso, se han moldeado dos interpretaciones sobre lo que puede acontecer. Estas posiciones fueron objeto de debate entre Brzezinsky y Mearsheimer (2005) en la revista

* Profesor asociado del Departamento de Relaciones Internacionales de la Pontificia Universidad Javeriana y director de las maestrías en Estudios Internacionales y en Estudios Contemporáneos de América Latina, ofrecidas por este departamento. Es doctor en Ciencia Política de la Universidad de Hamburgo, Alemania. Cuenta con una maestría en Relaciones Internacionales de la Universidad Griffith, Australia, y es politólogo de la Universidad Javeriana. Contacto: evelosa@javeriana.edu.co.

1 Un análisis empírico de este argumento se presenta en la siguiente sección.

Foreign Policy y fueron resumidos por Goldstein (2007). En un polo, se ubican aquellos análisis que, basados en la teoría de transición de poder, dibujan a China como un poder insatisfecho y que, por esta condición, los caminos hacia una confrontación directa con Estados Unidos están abiertos. Friedberg lo plantea en la introducción de su libro de esta manera:

A través de la historia, las relaciones entre los Estados dominantes y los ascendentes han sido difíciles y, muchas veces, violentas. Los poderes establecidos tienden a verse a sí mismos como los defensores de un orden internacional que ayudaron a crear y del que continúan beneficiándose; los poderes emergentes se sienten constreñidos, incluso engañados, por el *statu quo* y lo desafían para tomar lo que ellos piensan les pertenece por derecho. Estos patrones de vieja data son claramente visibles hoy en el comportamiento de Estados Unidos y de China (Friedberg, 2011, p. 1, traducción propia).

En el otro extremo, se encuentra una visión mucho más optimista, en la que el ascenso de China implica la construcción de mecanismos de cooperación —para satisfacer los intereses de todas las partes involucradas— y la resolución pacífica de los conflictos que puedan emerger. Dichos elementos están presentes en la idea del “mundo armonioso”, que esboza parte de los principios de política exterior que ha seguido China desde el gobierno del presidente Hu Jintao. De hecho, su ministro de relaciones exteriores, Li Zhaoxing, ante Naciones Unidas declaró en 2005:

Nosotros queremos un desarrollo pacífico. El progreso de la humanidad necesita un ambiente pacífico. La estabilidad y la seguridad de un país no pueden estar construidas sobre la crisis o turbulencia de otro. Solamente un nuevo concepto de seguridad en la que predominen la confianza mutua, el beneficio mutuo, igualdad y coordinación nos permitirá desarrollarnos en paz y proteger la paz a través del desarrollo (United Nations, 2005, p. 17, traducción propia).

Desde dos paradigmas distintos, Buzan (2010, 2014), desde la escuela inglesa, y He y Walker (2015), desde la teoría del rol, plantean que el conflicto entre las dos potencias no es inevitable y que se puede escapar a la trampa de Tucídides (Allison, 24 de septiembre de 2015). La posibilidad, siempre presente, de una guerra se puede eludir a partir de las decisiones estratégicas que China tome, en un contexto internacional donde las respuestas de Washington y de los demás miembros de la comunidad internacional propician, modifican, alientan o rechazan, los distintos comportamientos del PCC. De hecho, en una comparación con el ascenso de potencias y sus implicaciones para los órdenes en que lo hicieron, Yang (2013) argumentó que las condiciones en las que ha ascendido China, en especial las regionales, son diferentes y esto explica el porqué su ascenso ha sido pacífico.

En el marco de este debate, es importante poner en el centro la agencia de China y sus propios entendimientos sobre el devenir del orden internacional, sus elementos constitutivos y su comportamiento en el sistema. Este ejercicio no se trata de hacerle

propaganda al PCC, sino de entender la manera en que China concibe el orden internacional y de qué manera estos valores se relacionan con aquellos que emergieron en Occidente y son la base de las relaciones interestatales actuales. En tal sentido, argumento en estas páginas que China no es una amenaza para todas las normas y los valores del orden internacional liberal basado en reglas. De hecho, la RPC defiende algunas de estas normas y reglas nucleares, como la soberanía y la no intervención en asuntos internos. Sin embargo, algunas de ellas han sido reinterpretadas por Occidente, mas no globalizadas, lo que se convierte en la fuente de la crisis del orden internacional actual y, al mismo tiempo, en la ventana de oportunidad para que China proponga algunos cambios.

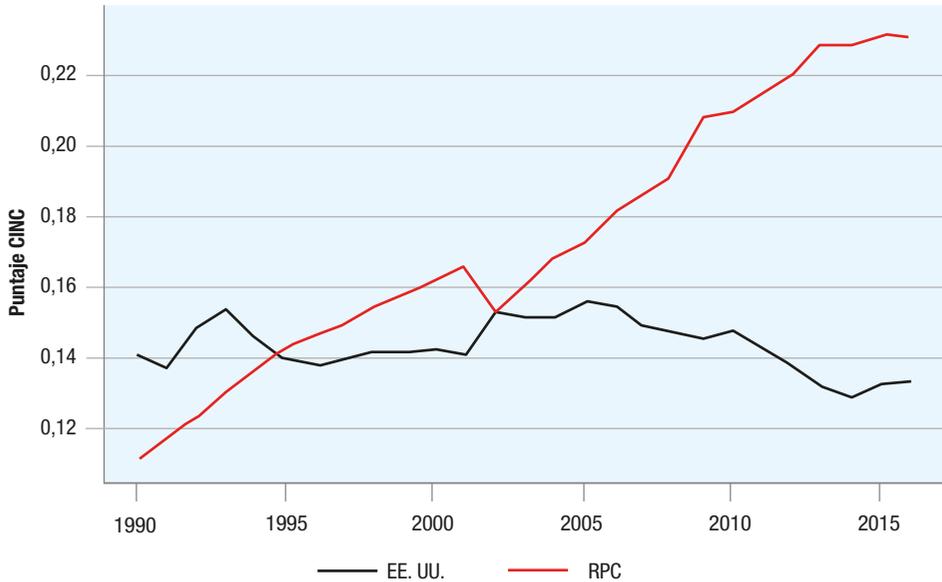
Para desarrollar este argumento, acudo a algunos elementos de la teoría de rol, pues este programa de investigación (Thies, 2017) ofrece herramientas para analizar, al mismo tiempo, la política exterior de China y sus efectos sobre el sistema internacional. De manera particular, me concentro en la idea de conjunto de rol para entender la manera como se conecta la posición de China en el mundo con sus propias ideas del orden internacional y con algunas decisiones de política exterior que ha tomado. Con base en esto, el presente texto está dividido en tres secciones principales, en las cuales abordo la construcción del rol maestro de China, el rol auxiliar de defensor de la fe y así entender sus ideas sobre el orden internacional, y el desempeño del rol, respectivamente. El texto finaliza con las conclusiones y algunas recomendaciones.

¿Qué lugar ocupa China en el mundo?

Las expectativas o declaraciones sobre el ascenso de la RPC planteadas arriba se han plasmado de manera clara en el poder que China ha adquirido en las últimas décadas, medido por sus atributos o capacidades materiales. Por ejemplo, de acuerdo con el índice compuesto de capacidades nacionales² (CINC, por sus siglas en inglés) (Singer *et al.*, 1972), en su versión 6,0 que abarca hasta 2016, China logró una puntuación máxima de 0,2312, aproximada, en el año 2015. Además, como se puede observar en la figura 1, su tendencia a partir de 1990 es incremental, mientras que la de Estados Unidos, en el periodo 1990-2016, se mantiene relativamente estable alrededor de 0,15. Vale la pena mencionar, a manera de contexto, que el puntaje máximo de China se encuentra por debajo de la mayor puntuación de Estados Unidos que fue de 0,384, aproximada y obtenida en 1945. En otras palabras, si bien Pekín ha sobrepasado a Washington en este puntaje, todavía no ha logrado llegar al nivel que tenía Estados Unidos al finalizar la Segunda Guerra Mundial y que le permitió construir, con ayuda de sus aliados occidentales, el orden internacional liberal.

2 El índice compuesto de capacidades nacionales refleja seis dimensiones de capacidades materiales: gasto militar, personal militar, producción de hierro y acero, consumo de energía, población total y población urbana. Estas dimensiones son agregadas y relativizadas en cada año de observación, de tal manera que el índice para cada Estado está entre 0 y 1, y el total del sistema suma 1. Así, un puntaje de 0,1 en el CINC significa que este Estado aporta un 10 por ciento a las capacidades materiales totales del sistema. Si bien esta manera de cuantificar el poder de un Estado en el sistema internacional no está exenta de problemas, ha sido utilizada ampliamente en la literatura (Allen *et al.*, 2018; DiCicco y Levay, 1999; D'Orazio, 2012; Kim, 2010; Minhas *et al.*, 2017; Schenoni, 2018; Schramm y Stark, 2020; Winecoff, 2020).

Figura 1. Puntaje CINC de Estados Unidos y China, 1990-2016



Fuente: elaboración propia con datos de Singer *et al.* (1972) en la sexta versión de CINC.

Ahora bien, la distancia entre las dos potencias es significativa y muestra de qué manera la distribución de poder ha cambiado en las últimas décadas. Por ejemplo, la figura 2 muestra el índice CINC de China y el Grupo de los 7 (G7) en el año 2016. De un lado, es importante resaltar que el puntaje acumulado de los Estados que se comparan en esta figura es de 0,46, aproximado. Es decir, estos ocho Estados representan casi la mitad de las capacidades materiales del sistema internacional para ese año de referencia, lo que muestra una concentración de poder en un grupo selecto. De hecho, se puede argumentar que estos datos muestran una distribución de poder internacional que está constituido por un centro, aquellos Estados de la muestra, y por una periferia, que corresponde con el resto de integrantes del sistema internacional. De otro lado, la suma del G7, que representa el núcleo del orden internacional liberal, se sitúa en 0,2293, aproximadamente, apenas por debajo del puntaje chino, que para 2016 es de 0,2306, aproximado.

Ahora, en términos económicos, la historia es algo diferente y un poco más compleja. La tabla 1 presenta algunos indicadores económicos seleccionados de la RPC para los años 2000 (el año previo a su acceso oficial a la Organización Mundial del Comercio, OMC) y 2019 (antes del inicio de la pandemia del COVID-19), en comparación con Estados Unidos. Así, el valor de cada celda representa el porcentaje del indicador chino frente al tamaño o el valor que tuvo Estados Unidos para el correspondiente año. De esta manera, más allá de dar unos datos en el vacío, que suelen magnificarse, la información que presento en la tabla pone en directa relación a los dos países y, más importante aún, contextualiza los indicadores de la potencia emergente con base en los valores de la potencia establecida.

Figura 2. Puntaje CINC de China y países del G7, 2016

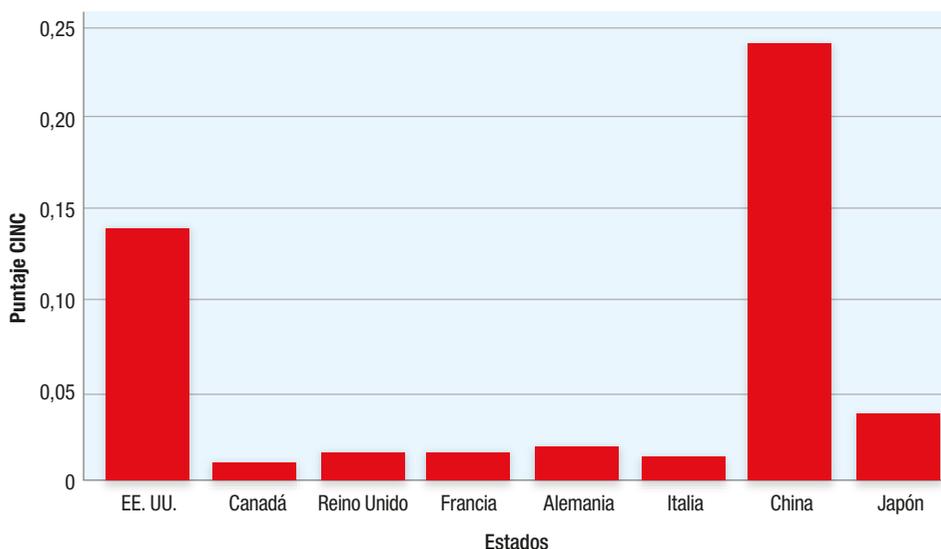
Fuente: elaboración propia con datos de Singer *et al.* (1972).

Tabla 1. Indicadores económicos de China frente a Estados Unidos, 2000 y 2019

Porcentaje con respecto a Estados Unidos

Año	Producto interno bruto	PIB <i>per cápita</i>	Exportaciones al mundo	Importaciones del mundo
2000	20,16	4,5	31,84	17,87
2019	71,57	16,81	152,16	80,95

Fuente: elaboración propia con datos del Banco Mundial (2021) y de la Organización Mundial del Comercio (2021).

En términos generales, se puede observar un avance importante de la economía china frente a la estadounidense en cada uno de los renglones analizados. En primera instancia, el crecimiento de la economía china, medido por su producto interno bruto (PIB), ha sido positivo, al pasar del 20 por ciento del PIB de Estados Unidos al 72 por ciento, aproximado. Sin embargo, este recorte en la diferencia entre las dos principales economías del mundo es menos vistoso si se relativiza por población. El PIB *per cápita* de China pasó de ser solo un 4,5 por ciento del de Estados Unidos a ser el 16,81 por ciento. Acá, los mil cuatrocientos millones de habitantes en la RPC, frente a los trescientos treinta millones de Estados Unidos, tienen un impacto significativo, no solo en el divisor —que hace que el resultado chino sea más pequeño—, sino porque también sirven de *proxy* para acercarnos a la productividad de cada una de las economías. La potencia occidental, a pesar de contar con casi alrededor de un cuarto de la población china, tiene un PIB mucho más grande. Esto quiere decir que, a pesar de toda la atención que las cifras en bruto generan, la imagen de China como una “sociedad moderadamente próspera” refleja dos realidades distintas: de un lado, está aquella que, en términos macroeconómicos, se está acercando a pasos agigantados a Estados Unidos y ya puede

ser considerada como una gran potencia económica; de otro lado, está aquella en donde el socialismo con características chinas apenas está en su primera fase y los beneficios del sistema no han llegado a todos los integrantes de la sociedad y, por ende, todavía pertenece a las naciones en vía de desarrollo.

Ahora bien, una de las dimensiones económicas chinas que más ha atraído la atención de los analistas políticos y económicos es la comercial, y los datos avalan este interés. En 2000, China apenas representaba un tercio del valor total de exportaciones de mercancías de Estados Unidos. Casi dos décadas después, la RPC exportó 1,5 veces lo que EE. UU. vendió al mundo. Esto, efectivamente, materializa la idea de que China se convirtió en la fábrica del mundo. Más aún, su canasta exportadora, que incluye manufacturas, también está constituida hoy por mercancías con altos niveles tecnológicos y, por consiguiente, cuenta con un valor agregado importante que le permite seguir creciendo y la ha puesto en la vanguardia de algunos sectores informáticos, como el 5G.

Al mismo tiempo, las políticas económicas, industriales y sociales han transformado el mercado chino. Esto ha hecho que la RPC empiece a gozar de los beneficios económicos, por supuesto, pero también de aquellos de naturaleza política, por ser uno de los principales destinos de los productos del mundo, así como lo ha hecho Estados Unidos desde el fin de la Primera Guerra Mundial. Esto es así porque el poder económico derivado de ser un gran mercado puede ser convertido en poder político. Como lo afirmó Ross, “el poder económico con la mayor porción de las exportaciones de un Estado pequeño ejerce la mayor influencia derivada del ámbito económico sobre el Estado exportador, comparado con otros poderes económicos” (2019, p. 306, traducción propia). De hecho, desde un punto de vista sistémico, la concentración de comercio con un único socio puede llevar a la manipulación política o económica (Lake, 2009). Así las cosas, para 2000 China importaba apenas un 17 por ciento de lo que hacía Estados Unidos. Para 2019, este porcentaje había subido hasta el 81, aproximado. Es decir, la RPC se ha configurado como un mercado esencial para muchos Estados alrededor del mundo.

Por último, es importante resaltar la capacidad militar de China a partir de su posición en el comercio internacional de armas. Esto se debe a que, de un lado, “los vínculos en el comercio de armas pueden ser vistos como *proxys* de los lazos políticos” (Akerman y Seim, 2014, p. 536, traducción propia) entre China y el recipiente. De otro, el comercio internacional de armas sitúa al vendedor en una posición de influencia sobre el comprador (Sislin, 1994), que no solo le ata en una relación comercial y de seguridad de largo plazo, sino que también tiene la posibilidad de impactar las posiciones políticas que pueda tener en escenarios multilaterales.

Con base en estas ideas, la tabla 2 presenta el listado de los principales exportadores de armas en el mundo en el periodo 2000-2020, con base en la información de SIPRI (2021b). Vale la pena resaltar la posición de privilegio que ostenta Estados Unidos en ella. La suma del tercer al décimo lugar no alcanza a igualar el valor de las transferencias que hace Washington al mundo. Además, en los primeros diez lugares solo aparecen dos Estados que se ubican por fuera del orden internacional liberal occidental: Rusia y China.

Tabla 2. Total transferencias de armas, 2000-2020

Posición	Estado	Valor TIV
1	Estados Unidos	171.522
2	Rusia	124.331
3	Francia	37.669
4	Alemania	35.865
5	Reino Unido	23.444
6	China	22.268
7	España	13.008
8	Israel	12.438
9	Italia	12.147
10	Países Bajos	10.994

El valor TIV está en millones de dólares de Estados Unidos y busca representar la transferencia de recursos militares, antes que los valores reales de los acuerdos de compra. Para más información, recomiendo visitar <https://www.sipri.org/databases/armstransfers/sources-and-methods>.

Fuente: SIPRI (2021b).

Esto quiere decir, en primera instancia, que Estados Unidos y el círculo liberal son los principales proveedores de seguridad en el sistema internacional. Así las cosas, Occidente puede generar relaciones de dependencia a partir de la influencia que puede ejercer con estos bienes militares. En segunda instancia, China ha escalado posiciones y, si bien apenas ocupa un sexto lugar, de todas maneras tiene relaciones de seguridad importantes con actores regionales significativos. Por ejemplo, también de acuerdo con SIPRI (2021a), los principales destinos de las armas convencionales chinas son Pakistán, Bangladés, Myanmar, Argelia e Irán. En Latinoamérica el principal receptor ha sido Venezuela, con un total de 629 TIV, medido en millones de dólares americanos.

Estas tres dimensiones, sus capacidades materiales, su músculo económico y su condición de proveedor de seguridad, permiten confirmar la trayectoria de ascenso en el sistema internacional que ha tenido China durante las últimas décadas. Esto, en sí mismo, no es nada novedoso. Sin embargo, Fels (2017), al retomar a Hedley Bull, aseveró que al hablar de superpotencias (o de grandes potencias) se evocan tres condiciones de manera tácita: la presencia de al menos dos Estados que comparten dicho estatus, que cuentan con capacidades militares formidables y esto los distancia de otros Estados y, por último, que tanto sus líderes y su población, así como otros actores por fuera de sus fronteras nacionales, consideran que sus Estados poseen responsabilidades y derechos especiales en el sistema internacional. Precisamente esos elementos hacen que se deba acudir al concepto de rol en el sistema internacional.

Este concepto, que fue traído al estudio de las relaciones internacionales por Holsti (1970), puede ser definido como “los patrones de conducta, esperada o apropiada, derivados de la posición que ocupa un actor en un grupo organizado, o los tipos de personas

que se pueden ser en una sociedad dada” (Wehner y Thies, 2014, p. 414, traducción propia). Esta conceptualización tiene dos elementos importantes que, utilizados en el ámbito estatal, nos facilitan la comprensión de los fenómenos internacionales. Primero, un rol se refiere al patrón de conductas que debe seguir un miembro de un grupo. Es decir, qué debe hacer (o no hacer) en materia de política exterior un Estado como parte de la comunidad internacional. Segundo, un rol también es una posición social (Velosa, 2020), pues de ella se derivan estos patrones de conducta. Así, los roles tienen la capacidad de abordar, al mismo tiempo, la agencia que tienen estas entidades políticas y esquematizar los efectos, habilitantes o limitantes, que tiene la estructura en la que están insertos, además de la identidad y la acción, y el yo y la sociedad (McCourt, 2012).

Frente a la relación entre agencia y estructura, Carlsnaes (1992) planteó que esta no es dicotómica. De hecho, si se entiende el sistema internacional como una estructura, esta surge a partir de las diversas interacciones entre los Estados (Maoz, 2011). Cada decisión que tomen en política exterior va a contribuir a darle forma al sistema que, a su vez, condiciona y posibilita esta misma decisión y otras subsiguientes. A partir de estas ideas, la posición que ocupa China en el sistema internacional está asociada con sus capacidades materiales, pero en relación con las de los demás integrantes del sistema, de un lado, y con la manera en que las utiliza, de otro. Por esta razón, usé el CINC que relativiza las capacidades materiales de los Estados a partir del conjunto de miembros del sistema internacional. De igual forma, el PIB o sus actividades comerciales, que incluyen, por supuesto, las armas, son factores que reflejan sus propias capacidades de producción, pero también la manera en que ellas son utilizadas en sus interacciones con el resto de miembros del sistema internacional y, valga la redundancia, materializan sus capacidades en posibilidades de poder.

Ahora bien, este rol derivado de la posición de los actores en un sistema social puede ser definido como un rol maestro (Walker, 2017), a pesar de que Guimarães (2021) considera que igualar el rol maestro con el estatus —asociado en estas páginas con la idea de posición— impide entender “los cambios en la prominencia [del atributo comportamental o rol maestro] dentro del repertorio de roles de un actor sin cambios correspondientes en la estructura material” (2021, pp. 14-15, traducción propia). En estas páginas sostengo que los roles maestros están asociados con la estructura del sistema y son difíciles de cambiar, aunque lo pueden hacer.

De un lado, el cambio en el rol maestro se puede dar cuando existen transformaciones en la estructura del sistema social. En primera instancia, el mundo de hoy es diferente a aquel de la Guerra Fría, tanto en la distribución de poder como en las normas que buscan regular las relaciones entre los actores internacionales. En segunda instancia, los comunistas chinos, desde su llegada al poder en 1949, han buscado regresar a su nación al lugar que, de acuerdo con su propio entendimiento, se merece en el mundo (Wang, 2017). Este objetivo lo han empezado a alcanzar a partir del mejoramiento de sus capacidades materiales, como se mostró arriba, y de las nuevas formas de interacción que de ellas se derivan. Esto se debe a que los roles necesitan un poder operacional, pues un actor debe tener la capacidad para desempeñarlos en el sistema internacional (Lahneman, 2003); de lo contrario, será visto por sus pares o por la audiencia en general

del sistema internacional con escepticismo (Fazendeiro, 2021). Estas condiciones le permiten adoptar un nuevo tipo de rol maestro: el de potencia.

De otro lado, la maleabilidad de los roles está basada en que sus contenidos —cuáles son las funciones asociadas al rol o qué es lo implica identificarse en un rol específico—. Qué entraña ser una potencia o un hegemón pasa por la configuración de las interacciones entre los diversos actores del sistema. Por ello, no es de esperarse que todos los Estados que ocupen la misma posición se piensen a sí mismos de la misma manera y que se comporten de la misma forma. De hecho, un mismo actor, a través de sus diversas interacciones, puede cambiar los significados y contenidos de un mismo rol. Esta distinta concepción del rol también es dependiente del lugar y del tiempo (Harnisch, 2016). Así las cosas, los roles maestros ofrecen oportunidades para la acción internacional, en el marco de unas condiciones estructurales particulares.

En otro lugar (Velosa, 2020) señalé la importancia de acudir a la teoría de conjuntos para comprender la estrecha relación que existe entre la posición de un Estado en su sistema internacional o regional (*rol maestro*), la(s) función(es) que debe cumplir (*rol auxiliar*) como parte de este sistema, y la manera en que desempeña este rol (*política exterior*). Los roles auxiliares sirven para darle vida al rol maestro en un contexto social determinado, de tal manera que los roles maestros definen y limitan los roles auxiliares y estos últimos confirman la existencia del rol maestro (Thies, 2012, 2015). Por su parte, el desempeño de rol hace referencia a aquellas actividades de política exterior que corresponden con las expectativas, propias y ajenas, que se tienen sobre los tipos de Estado que se pueden ser en ese sistema. Dicho de otra manera, la política exterior de un Estado se encuentra directamente asociada con los roles auxiliares que están a disposición de los tomadores de decisión de acuerdo con las capacidades materiales e ideacionales con las que cuenta el Estado que dirigen.

Esta triada de conceptos forma el conjunto de roles con los que cuentan los Estados en cada una de las interacciones que sostiene con el resto de miembros del sistema. Este conjunto de rol cuenta con una jerarquía de contenidos, que se van organizando de acuerdo con el producto cartesiano de los conjuntos ideales de roles maestros, roles auxiliares y políticas exteriores disponibles materialmente para cada Estado³. Así, cada conjunto de roles es un conjunto de tripletas conformadas por un rol maestro, un rol auxiliar y una política exterior. Si bien este conjunto de roles es finito, el número de tripletas crece exponencialmente en la medida en que un Estado conciba para sí (y se espere de él) una mayor cantidad de roles de esos conjuntos ideales.

Con base en esto, en el siguiente apartado analizo algunas de las funciones que China busca cumplir de acuerdo con su rol maestro de potencia. Dicho de otra manera, cómo expresa la RPC su rol maestro a través de los roles auxiliares que, con base en sus propias concepciones, debe desempeñar en el mundo. Por lo tanto, la siguiente sección no es una revisión exhaustiva de todos los roles auxiliares disponibles para China, sino

3 La formalización matemática de estas interacciones se encuentra en Velosa (2020).

que aborda un rol que atañe directamente a la idea de orden internacional (liberal y estatocéntrico).

¿Qué busca China?

La pregunta que guía este apartado es, tal vez, una de las preguntas más importantes que enfrenta la disciplina de relaciones internacionales hoy⁴, pues de la manera en que se responda se aumentan o se disminuyen las probabilidades de un conflicto internacional de gran envergadura. Por ejemplo, Deng (2011) parte de la idea de que China es un Estado revisionista, pero solo hacia la hegemonía estadounidense y los contenidos normativos que de esta condición se derivan. De manera complementaria, Jones (2018, p. 4, traducción propia) afirma que este desafío genera normas “‘diferentemente liberales’ más que ‘iliberales’”. Por ello, el comportamiento de la RPC debe verse en contexto: de un lado, es necesario contrastar las acciones internacionales que en nombre de China hace el Partido Comunista con aquellas que emprende Estados Unidos y, de otro, hacer énfasis en la evolución de las normas que la RPC busca defender o atacar y que subyacen a la idea del orden internacional liberal.

En este sentido, por ejemplo, Chan, Hu y He (2019) sostienen que, con base en una revisión empírica de las actuaciones de Estados Unidos y de China en diferentes escenarios de gobernanza internacional, Pekín se ha convertido en el defensor del orden que Washington se encargó de construir después de la Segunda Guerra Mundial y que, paradójicamente, ahora ataca. Las conclusiones a las que llegan, por supuesto, van en contravía de lo que canónicamente se ha establecido en la literatura sobre el ascenso o la emergencia de una potencia e invitan al examen riguroso de estos comportamientos. Ahora bien, ellos no son los únicos. De Soysa y Midford (2012) encontraron en su investigación que, en términos de transferencias de armas en África Subsahariana, China se ha concentrado, principalmente, en regímenes que protegen los derechos y la integridad de las personas en mayor proporción que Estados Unidos, que ha transado más con regímenes autocráticos. Estos autores piden cautela con este hallazgo, pues:

Nosotros no aseveramos sobre la base de estos resultados empíricos que China busca promover la democracia y los derechos humanos. Más bien, que su política de no intervención en los asuntos domésticos de otros Estados naturalmente conduce a Pekín a vender más armas a las democracias porque ellas pueden preferir las armas chinas a las costosas armas estadounidenses. En este mismo sentido, no estamos diciendo que Estados Unidos está tratando de minar las democracias que respetan los derechos humanos, sino que algunas autocracias son estratégicamente más importantes para Estados

4 Sin ser, por supuesto, una lista exhaustiva, algunos textos que abordan esta pregunta o las implicaciones del ascenso de China para los órdenes regional o global son Men (2009), Breslin (2010), Shambaugh (2013), Shih y Yin (2013), Chen (2016), Zhu (2016), Dong (2017), Friend y Thayer (2018), Yue (2018), Li y Ye (2019) y Bo (2021).

Unidos que la agenda liberal de promoción de la democracia y los derechos humanos. De otro lado, las motivaciones económicas de China en África no amenazan a las democracias. El interés nacional, y no la ideología, guía las exportaciones de armas de Estados Unidos y China en África (De Soysa y Midford, 2012, p. 853, traducción propia).

Hasta cierto punto, Li coincide con la mitad de aquella conclusión de Chan, Hu y He, cuando recoge la idea de que debido al creciente involucramiento de China en instituciones internacionales durante las últimas décadas, la RPC “no es más un actor revolucionario y rebelde en el sistema internacional, sino que adopta una aproximación más colaborativa y conservadora en los asuntos globales y regionales” (Li, 2016, pp. 261-262, traducción propia). De hecho, Clegg, hace un poco más de una década, sostuvo que:

China ha logrado [en las negociaciones o espacios multilaterales] un delicado balance entre acomodar a Estados Unidos para mantener su compromiso multilateral al tiempo que neutraliza su impulso hegemónico para proteger su propio espacio político, y ganar influencia a través del reforzamiento de las coaliciones de las naciones en desarrollo (2011, p. 462, traducción propia).

Es decir, China no está enfrentando al —o está en desacuerdo con el— orden internacional liberal en su conjunto. Como lo afirma Rudolf (2021, p. 91, traducción propia) en relación con la idea del advenimiento de una nueva Guerra Fría, la manera como se han desarrollado las relaciones entre las dos potencias, China y Estados Unidos, “no es una confrontación entre dos bloques opuestos y mutuamente excluyentes, sino una competencia por influencia dentro de un sistema internacional globalizado”. Por ello, China ha desarrollado una política exterior mucho más proactiva para proteger así sus intereses, sus valores y sus visiones sobre el orden internacional del cual emerge y que en ocasiones se ha alineado con los intereses de Estados Unidos.

Por ejemplo, Avant (2022) argumenta que, en el marco del establecimiento del Programa de Acción de la Conferencia de Naciones Unidas sobre el Comercio Ilícito de Armas Pequeñas y Ligeras en Todos sus Aspectos, China coincidió en un momento con Estados Unidos para frenar un acuerdo que tuviera los instrumentos necesarios para reducir este tráfico, a pesar de que sus motivaciones hayan sido diferentes. Para Estados Unidos, y en especial para la Asociación Nacional de Armas (NRA, por sus siglas en inglés), un acuerdo con provisiones fuertes estaría en contra de la segunda enmienda de la Constitución de este país, mientras que para China el lenguaje de derechos humanos que contendría podía minar la capacidad del PCC para mantener el orden al interior de su territorio. Estos ejemplos muestran que la RPC ha emprendido una “búsqueda continua de medios para alcanzar el objetivo de ser de nuevo fuerte y respetada” (Urio, 2018, p. 201, traducción propia), pues el contexto internacional surgido de la crisis financiera de 2008 le ha indicado que su tiempo ha llegado (Danner, 2018, p. 200).

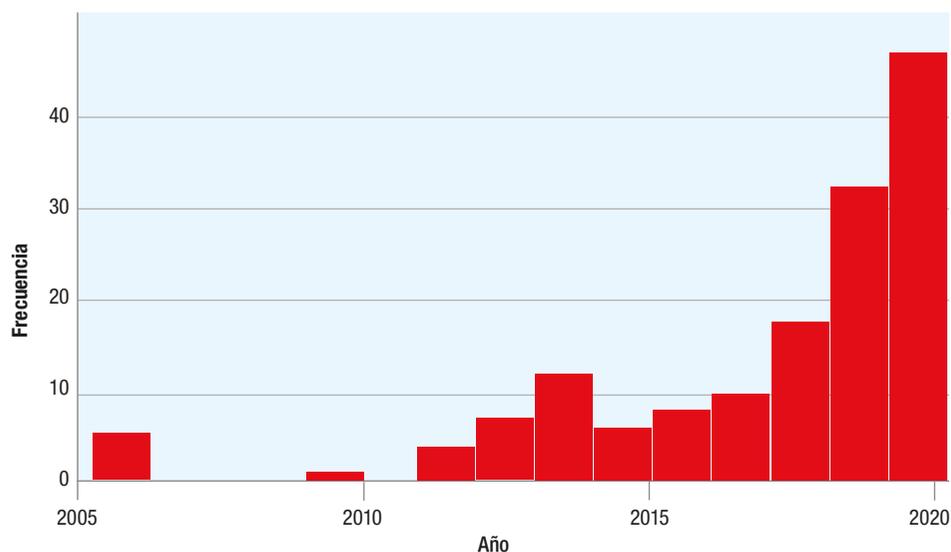
Ahora bien, para empezar a entender estas dinámicas, uno de los mejores lugares al que se puede acudir es la propia concepción de rol que tiene China. Esta concepción se puede entender como la percepción que tienen los líderes sobre la posición de su Estado en el sistema internacional y de las funciones que la acompañan (Bengtsson y Elgström, 2012; Holsti, 1970; Wehner y Thies, 2014). Si bien esta concepción de rol puede ser disputada internamente (Brummer y Thies, 2015; Cantir y Kaarbo, 2012, 2016), un elemento esencial que debe tenerse en cuenta es que los líderes de un Estado actúan en su representación (Ashizawa, 2008; Chafetz, 1996; McCourt, 2014). Precisamente por ello, recurro a las concepciones de rol pues estas pueden ser utilizadas como vehículos para llegar a entender la manera en que el Estado (sus líderes) entiende su propio orden social (Harnisch, 2011).

Así las cosas, para poder observar qué piensan los líderes (los roles auxiliares) acudí a la base de datos creada por Mochtak y Turcsanyi (2021) que contiene las preguntas y respuestas de las conferencias de prensa llevadas a cabo por el Ministerio de Asuntos Exteriores de la República Popular de China en el periodo 2002-2020. Esta base de datos contiene un total de 22.946 diadas de las preguntas hechas por los periodistas asistentes y las respectivas respuestas oficiales sobre los diversos temas que aborda la política exterior china. La escogencia de este recurso estriba en la necesidad de obtener la visión que tienen los líderes chinos sobre estos temas y que sirve para conocer cómo ven a China y cómo quieren que sea observada por la comunidad internacional. Las respuestas que dan los voceros oficiales del Ministerio son las posiciones de China y, por ello, se ajustan a la definición de concepción de rol. Ahora, sé que las respuestas pueden ser vagas o generales, que en otro tipo de investigación serían inútiles. Pero precisamente esta condición me permite acercarme a la manera en que China se define a sí misma y cómo ve el sistema internacional en el que está inmersa y ayuda a construir. En otras palabras, acá no se trata de correlacionar o establecer si la manera en que China presenta sus respuestas se ajusta a una realidad objetiva. Es todo lo contrario. Se trata de entender cuáles son los contenidos de los roles que concibe China para sí misma.

Con estas salvedades, acudí al análisis de contenido cuantitativo para escudriñar la manera en que China entiende el orden internacional, pues este método no altera la información que transmiten las fuentes. Además, este método permite “identificar patrones, temas, presuposiciones y significados” (Lune y Berg, 2017, p. 182, traducción propia) que se dan en las formas de comunicación humana. Ahora bien, la categoría analítica que establecí fue el concepto de “orden internacional”, pues el objetivo fue conocer cómo lo definen las autoridades chinas y, con base en ella, entender el rol que Holsti definió como “defensor de la fe” (1970, p. 264). Esta asociación entre orden internacional y el rol de defensor de la fe se deriva de la palabra fe: ¿qué tipo de valores promueve China?, ¿qué valores están en el centro de su naturaleza como Estado? Esta fe, entonces, aborda la cosmovisión que le da sentido al mundo que construye la RPC y, por ello, su contenido está asociado con las posiciones políticas, económicas, sociales y de seguridad que sostienen estos líderes. Más aún, esta fe define las fronteras políticas (Grossman, 2005) o el marco que guiará el proceso de toma de decisión en política exterior. Además, la idea de defensa implica que el rol es activo. Es decir, el rol cuenta con unas funciones particulares que deberán verse en las actuaciones internacionales de China.

El resultado de este ejercicio⁵ arrojó que un total de 10 preguntas contuvieron el concepto de orden internacional, mientras que 152 respuestas lo explicitaron. Por lo tanto, el vocero del Ministerio incluyó este concepto en muchas más ocasiones que las que se requerían debido a las preguntas formuladas. Ahora, si bien la proporción de respuestas que incluyeron la idea de orden internacional es pequeña comparada con el número total de preguntas, cabe aclarar que aquellas abordaron múltiples temas —en algunos casos muy puntuales frente a acontecimientos en el sistema internacional— de la agenda exterior china y que no es de esperarse que este concepto ocupe un lugar prominente en las respuestas. Sin embargo, tal como lo muestra la figura 3, la inclusión de este concepto ha tenido una tendencia creciente, especialmente a partir del inicio de la década pasada. Esto permite inferir que, efectivamente, las autoridades chinas, de manera incremental, han abordado la idea del orden internacional en sus representaciones del sistema internacional y han buscado transmitirla a una audiencia más amplia a través de estas conferencias de prensa.

Figura 3. Inclusión de “orden internacional” en las respuestas del Ministerio de Asuntos Exteriores de la República Popular de China, 2002-2020



Fuente: elaboración propia con datos de Mochtak y Turcsanyi (2021).

5 Para ello, acudí al método de palabras en contexto (KWIC, por sus siglas en inglés). Acá, busqué el concepto “orden internacional” y rescaté las 10 palabras que lo antecedían y lo seguían, con el fin de entender cómo el Ministerio lo estaba contextualizando. Una vez recuperados estos extractos, eliminé las palabras comunes del inglés, todas las derivaciones de la palabra “China” y el concepto clave. Además, agrupé algunas palabras, como “Naciones Unidas”, “Estados Unidos”, “Consejo de Seguridad”, “Derecho Internacional”, entre otras, con el fin de no distorsionar el análisis, pues, a manera de ejemplo, la palabra *states* puede referirse a los Estados en su conjunto o, si la antecede *united*, se refiere a Estados Unidos. Una vez hecha esta limpieza, procedí a hacer una matriz de documentos-palabras (DFM, por sus siglas en inglés) para establecer la frecuencia de las palabras y rescatar las veinte más importantes. Por último, realicé una matriz de coocurrencia de palabras y una red semántica a partir de las cincuenta palabras más frecuentes para entender cuáles palabras estaban asociadas entre sí.

En términos de las palabras más usadas por los voceros chinos que acompañaron al orden internacional, la tabla 3 presenta las veinte más frecuentes. Dentro de ellas, se puede observar que existen algunos conceptos relacionados directamente con el orden internacional (liberal/westfaliano) basado en reglas, que se construyó después del fin de la Segunda Guerra Mundial. En primera instancia, China acude de manera reiterativa al derecho internacional, a la idea de la paz, al multilateralismo, al desarrollo y a las Naciones Unidas. Estos conceptos se asocian de forma clara con un sistema internacional que ha buscado controlar los impulsos de las grandes potencias y salvaguardar los intereses de la comunidad internacional y que incluye las voces de los Estados más débiles. De hecho, estas ideas se conectan también con la idea de *tianxia* (todo bajo el cielo), que implica una postura desinteresada y preocupada por el bienestar de las demás naciones (Shih, 2012).

Las posiciones que reflejan este listado, especialmente cuando se acude a las nociones de derecho internacional o multilateralismo, están asociadas con las estructuras que se erigieron para sostener el orden estatocéntrico westfaliano. Esto se alinea de manera parcial con los hallazgos de Jones (2018), quien sostiene que “China desafía los elementos específicos del orden internacional (las normas), pero no desafía la estabilidad de las estructuras de ese orden (las instituciones)” (p. 254, traducción propia). Sin embargo, se debe enfatizar, tal como lo señala Mladenov (2021), que China se ha acomodado de manera satisfactoria al orden westfaliano y sus normas principales, como la soberanía y la no interferencia. Sin embargo, las normas han evolucionado hacia un sistema post-westfaliano, en el que priman los derechos humanos y la democracia. Estas normas específicas son las que China contesta y, como se puede observar, no aparecen en su idea de orden internacional.

Tabla 3. Veinte palabras más frecuentes relacionadas con “orden internacional”

Orden internacional		
Posición	Palabra	Frecuencia
1	Internacional	51
2	Derecho Internacional	40
3	Paz	39
4	Sistema	38
5	Basado	36
6	Posguerra	32
7	Multilateralismo	31
8	Desarrollo	31
9	Global	30
10	Naciones Unidas	23
11	Guerra	19
12	Apoyar/defender*	18
13	Contribuidor	17

Orden internacional		
Posición	Palabra	Frecuencia
14	Comunidad	16
15	Apoyando/defendiendo*	16
16	Centrado en Naciones Unidas	15
17	Salvaguardar	14
18	Estabilidad	14
19	Antifascista	12
20	Desafío	12

*Esta traducción es del verbo *uphold* y su respectivo gerundio *upholding*.

Fuente: elaboración propia.

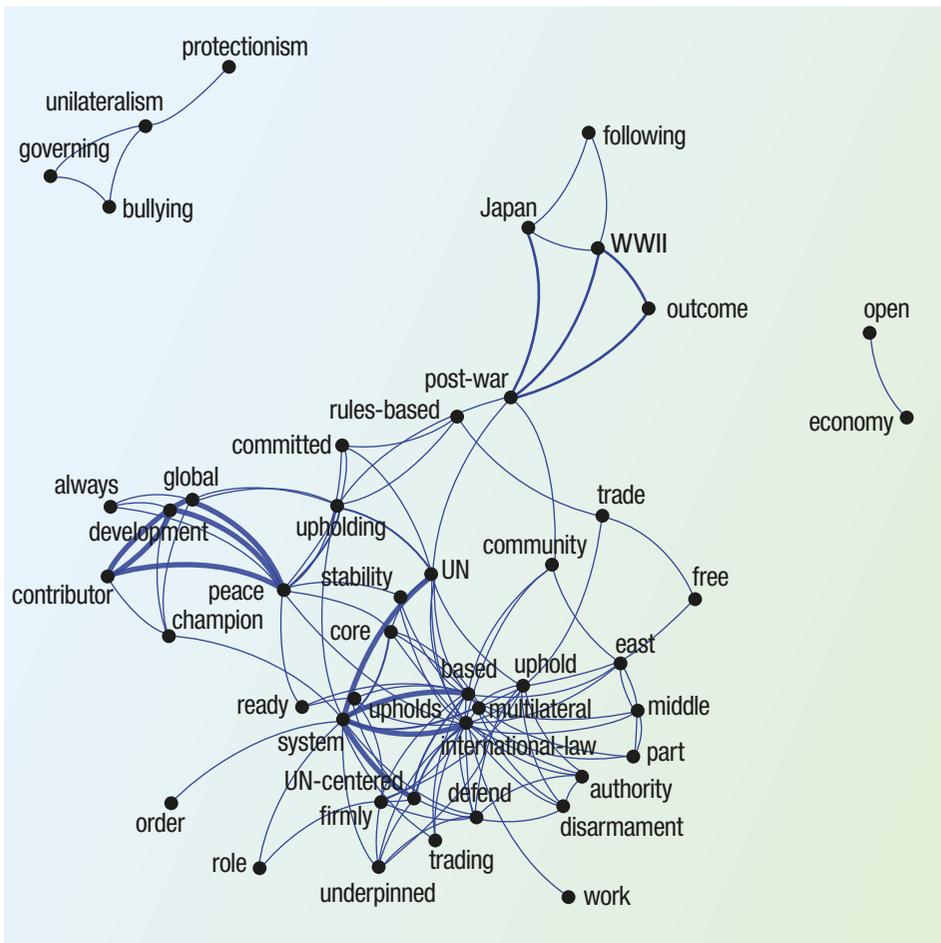
En adición, vale la pena detenerse en los verbos que figuran como los más prominentes en estos extractos de las respuestas de los voceros chinos. En la segunda columna de la tabla 3 se puede encontrar los verbos apoyar, defender y salvaguardar. No es una casualidad que este tipo de verbos denotan unas funciones específicas en el sistema internacional y que, además, señalen qué puede esperar la audiencia internacional frente a las posiciones generales de China podrá adoptar. Precisamente, como se explicó arriba, la idea de orden internacional está asociada con el rol de defensor de la fe. Por ello, se puede inferir que la RPC define este rol en asociación con las normas “clásicas” que le han dado forma al orden internacional desde su expansión en el siglo XIX.

Esta lógica se ve de forma más nítida a través de la red semántica de coocurrencia de palabras que rodean la idea de orden internacional, tal como lo muestra la figura 4 y que incluye una reducción de acuerdo con la frecuencia mínima de coocurrencia. En esta red se pueden observar tres componentes (subredes que se encuentran conectadas en su interior, pero desconectadas entre ellas). El componente central cuenta con nodos que recogen algunas de las palabras más frecuentes, como *derecho internacional*, centrado en *Naciones Unidas*, *paz*, *desarrollo* y *contribuidor*. En este componente se encuentran los conceptos que configuran la noción de orden internacional para China. En adición, se ven dos centros de actividad principal, esto es, palabras que aparecen varias veces juntas. De un lado, las palabras *paz*, *global*, *desarrollo* y *contribuidor* son nociones que se refuerzan mutuamente en el discurso chino. Además, si bien hay otros vínculos, este centro se conecta con el segundo de manera importante a través de la relación que existe entre *paz* y *estabilidad*. Con esta relación se puede llegar al segundo centro de actividad, que recoge las otras palabras más frecuentes. Allí, el núcleo está conformado por las palabras *multilateral* y *derecho internacional*, principalmente. Así mismo, en este componente central se encuentran los verbos enunciados arriba, que materializan las funciones que China concibe frente a los respectivos sustantivos y que le dan vida al rol de defensor de la fe.

Los otros dos componentes son menores, en comparación con aquel central. De un lado, se encuentra el conformado por las palabras *economía* y *abierto*. Estos conceptos,

que son parte esencial del orden internacional liberal, hacen referencia a la necesidad que tiene China de mantener un sistema económico global abierto. En el marco de su proceso de apertura tras la muerte de Mao Zedong y el ascenso de Deng Xiaoping, China, más que liberalizar su propia economía, se enfocó en insertarse a la economía global a través de la inversión extranjera directa y las exportaciones (Glenn, 2016), que la llevó a incorporarse a la Organización Mundial del Comercio en 2001. En consecuencia, la RPC se enfocó en su estrategia de “salir al mundo” y, tal como lo alentaba el entonces presidente chino Hu Jintao en uno de sus últimos discursos oficiales, el Partido Comunista debía “hacer planes para la apertura y cooperación bilateral, multilateral, regional y subregional, acelerar la estrategia de construcción de zonas de libre comercio y promover la conectividad infraestructural con nuestros países vecinos” (2016, p. 120, traducción propia).

Figura 4. Red semántica de coocurrencia de palabras asociadas a “orden internacional”



Fuente: elaboración propia.

El segundo componente menor hace parte de la visión negativa que tiene China sobre la conducta de algunos actores del sistema internacional y que se convierten en el polo opuesto de las ideas centrales del orden internacional que defiende la RPC. Allí encontramos el *proteccionismo*, el *unilateralismo* y el *matoneo*, en contravía de la *economía abierta*, el *multilateralismo*, con base en el sistema de *Naciones Unidas*, y el *derecho internacional* y la idea de *comunidad*, respectivamente.

En resumen, el análisis de contenido hecho sobre las respuestas dadas por los voceros del Ministerio de Asuntos Exteriores de China que incluyeron el concepto de orden internacional, permite llenar de contenido el rol de defensor de la fe. Se puede ver que, desde el punto de vista declarativo, esta fe se compone de algunas normas que hacen parte del orden internacional westfaliano y se complementa con una visión de desarrollo que no se contempla en el orden internacional liberal. De hecho, esta concepción de rol de defensor de la fe está en sintonía con otros roles auxiliares derivados de su rol maestro como potencia global. Xi y Honghua (2021) los resumen de esta manera:

En este tiempo del ascenso veloz de China y la rápida transformación del mundo, China ha definido su posición estratégica global: un participante, beneficiario, constructor y contribuidor, un defensor de la cooperación internacional, un practicante del desarrollo pacífico, un promotor del desarrollo común, un defensor del sistema de comercio multilateral y un agente activo de la gobernanza global. China debe aprovechar las oportunidades actuales para la paz, el desarrollo, la cooperación y los resultados gana-gana para continuar con su desarrollo, y esforzarse para cumplir con sus obligaciones y contribuir más a la paz y el desarrollo mundial, al asumir responsabilidades internacionales de manera activa y al participar en la gobernanza global para proveer oportunidades y espacio para el desarrollo común de todos los países (p. 131, traducción propia).

¿Qué hace China?

Tal como se explicó arriba, el conjunto de rol de China está compuesto por un número n de tripletas que constan de un rol maestro (la posición en el sistema internacional), un rol auxiliar (una función asociada con la posición) y una actividad de política exterior (asociada con la función y que es denominada como desempeño del rol). Así las cosas, dado el rol maestro de potencia y el rol de defensor de la fe —con los contenidos asociados a la idea de orden internacional analizados en el apartado anterior—, se puede asumir que China cuenta con diferentes actividades de política exterior que se relacionan de manera directa con el orden internacional que defiende.

Por esta razón, es importante ahondar en las actividades de política exterior, pues son ellas las que les dan el componente empírico a las funciones y permiten diferenciarlas de las concepciones que pueden tener otros Estados. Por ejemplo, si bien se enfatizó en la defensa del derecho internacional como parte importante de la fe de

China, este derecho es distinto al que se profesa en Occidente. Por ejemplo, algunas de las actividades preponderantes de la RPC en su región vinculan la idea de soberanía y derecho internacional. Entre ellas, están las reclamaciones que hace sobre el mar de China meridional. Acá, pareciera surgir una contradicción entre la defensa del derecho internacional y sus propias acciones, al construir islas artificiales, hacer patrullajes navales y entrar en confrontación directa con algunos de sus vecinos, en contravía de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar. Sin embargo, China argumenta que en el marco de la negociación de esta convención primaron los intereses de la época (Estados Unidos y la Unión Soviética) en detrimento de las naciones que se estaban descolonizando y los Estados en vías de desarrollo, además de que la idea de libertad de navegación, expuesta por Hugo Grocio desde el siglo XVII, no hace parte de la costumbre del derecho internacional, como sí lo expone Estados Unidos (Heritage y Lee, 2020).

Otro de las actividades que nutre de sentido el rol de defensor de la fe es la Iniciativa de la Franja y la Ruta (BRI, por sus siglas en inglés). Desde una perspectiva occidental, esta iniciativa hace parte de la estrategia china, basada en sus ingentes recursos, para controlar a las naciones en desarrollo (Zhao, 2020). Sin embargo, desde la perspectiva china, esta iniciativa, junto con el Banco Asiático para el Desarrollo de Infraestructura, está basada en la cooperación y el desarrollo, en la que China se convierte en un contribuidor global que busca aportar a la modificación de la arquitectura económica global (Huang, 2016). Es más, con esta iniciativa la RPC busca “cambiar la manera en que los otros se relacionan con y reflexionan sobre la economía política global y su rol dentro de ella” (Vangeli, 2018, p. 60, traducción propia). Así las cosas, actualmente pertenecen a ella países a lo largo del mundo, entre los cuales se encuentra 20 naciones de América Latina y el Caribe, ávidas de desarrollo en infraestructura. De esta manera, la iniciativa también se conecta con otro rol que tiene a su disposición China: el desarrollador, que implica un deber de asistir a los Estados en vía de desarrollo (Holsti, 1970).

Ahora bien, una de las actividades que reflejan su posición de potencia, muestran el contenido de su fe y permiten una comparación con otras potencias, es la posición que frente a las distintas proposiciones de resolución adopta en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas (CSONU). Como miembro permanente de este consejo, China cuenta con el derecho de veto, junto con Rusia, Estados Unidos, Reino Unido y Francia. Por ello, acudí a la lista de resoluciones vetadas al interior del Consejo (United Nations, 2021).

A partir de 1946, un total de 211 propuestas de resoluciones han sido vetadas por estos miembros permanentes. Si se unen los resultados de Rusia y la Unión Soviética, se puede ver que ese Estado ha vetado 118 borradores (56% del total), seguido por Estados Unidos con 82 vetos (39%), Reino Unido con 29 (14%), y, en último lugar, Francia y China, con 16 vetos (8%). Esto muestra que las dos superpotencias de la Guerra Fría han sido quienes más han acudido a este mecanismo para, desde sus propias lógicas, salvaguardar la paz y la seguridad internacionales.

Ahora bien, de los 16 vetos que ha ejercido China, uno ocurrió en la década de los 70, dos a finales de los años 90, y el resto a partir de 2007. Esto muestra, precisamente,

que China ha incrementado el uso de los instrumentos que tiene a su disposición para defender el orden internacional que concibe. Los países objeto de los borradores de resolución son Siria (10 vetos), y Venezuela, Zimbabue, Myanmar, la ex República Yugoslava de Macedonia, Guatemala y Bangladés, todos ellos con un veto. Debe recordarse que, tal como se mostró arriba, algunos de ellos son receptores importantes de armas chinas, lo cual no es una coincidencia.

El conjunto de estos borradores de resolución lidia con sanciones económicas, condenas a acciones de los gobiernos pertinentes e intervenciones de carácter multilateral. Frente a ellos, las explicaciones del porqué de su votación negativa tienen que ver con la soberanía, la integridad territorial y la no injerencia en los asuntos domésticos de los demás Estados. De hecho, el énfasis que hace China, tanto en temas como soberanía e integridad territorial, se desprende de su propio pasado. Wu (2018) argumenta que estas posiciones se relacionan con el denominado “Siglo de la Vergüenza”, cuando las potencias coloniales del siglo XIX le arrebataron parte de su territorio y enterraron el orden sinocéntrico establecido en la región, y con su preocupación actual sobre las presiones internacionales de Occidente sobre su sistema político.

Con esto en mente, y al considerar que los escenarios multilaterales tienen un efecto espejo (todo lo que se haga o diga frente a los asuntos internacionales podrá ser usado por otros actores para referenciar el ámbito doméstico del Estado en cuestión), el embajador Zhang afirmaba que “la comunidad internacional debe respetar plenamente la soberanía, la independencia, la unidad y la integridad territorial de Siria” (Consejo de Seguridad, 2019b, p. 9). En el mismo sentido, el subrepresentante de la misión china en Naciones Unidas, embajador Wu Haitao, sostuvo que “China se opone a que fuerzas externas interfieran en los asuntos internos de Venezuela y se opone a la intervención militar en Venezuela” (Consejo de Seguridad, 2019a, p. 4). Una década antes, en relación con Zimbabue, China consideró en 2008 que “el uso inadecuado o la amenaza del uso de sanciones no solucionan los problemas. Más importante aún, la evolución de la situación en Zimbabue [sic] hasta la fecha *no ha superado el ámbito de los asuntos internos*” (Consejo de Seguridad, 2008, p. 14, énfasis añadido). Estos casos reflejan, precisamente, la definición de unos valores que corresponden con el orden internacional westfaliano.

Conclusiones y recomendaciones

De acuerdo con el análisis anterior, se puede concluir que dentro del conjunto de roles que tiene China a su disposición se encuentran algunos de los elementos centrales del orden internacional establecido. Entre ellos sobresalen la salvaguarda de la soberanía de los Estados y la no injerencia en sus asuntos internos. El rol maestro de potencia, dado que ocupa un lugar privilegiado dentro de la jerarquía internacional, se deriva tanto de las capacidades que China ha adquirido en las últimas décadas como de las múltiples relaciones que ha establecido en diferentes ámbitos con los demás integrantes del sistema internacional. Esto le da la oportunidad de empezar a contestar o defender

ciertas normas del orden internacional e incluso proponer algunas nuevas. Precisamente, uno de los roles auxiliares que acompaña al rol maestro es el de defensor de la fe, el cual está asociado de manera directa con la idea de orden internacional. A partir del análisis de las respuestas dadas por los voceros del Ministerio de Asuntos Exteriores de China, se encontró que dicha fe está compuesta por algunas normas que le dan vida al orden internacional liberal y estatocéntrico, como las mencionadas arriba, pero también incluye la idea de desarrollo, que no está en el centro de este orden.

Este contenido se refleja en las acciones emprendidas por China en los últimos años. Tres casos puntuales nos muestran la conexión directa que existe al interior de esta tripleta dentro de su conjunto de rol. En primera instancia, China ha utilizado su estatus como miembro permanente del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas para defender, de acuerdo con sus propios entendimientos, los valores de soberanía y no injerencia en los asuntos domésticos de otros Estados. En adición, los países que fueron objeto de estas propuestas se han comportado de manera no aceptable para los estándares de Occidente, como Siria, Venezuela y Myanmar. De esta manera, China ha logrado enfatizar en las normas que considera son centrales para el orden internacional.

En segunda instancia, la BRI se convierte en otra actividad a través de la cual China manifiesta sus valores, que en términos económicos es ambivalente frente al orden establecido. De un lado, China apoya la globalización y el libre movimiento de mercancías. Así, dicha iniciativa, que busca conectar al país con el resto del mundo, le da sustento a esta posición. De otro lado, la iniciativa es mucho más profunda, pues de manera concomitante busca apoyar el desarrollo infraestructural de los países que la componen, independiente de la orientación de sus sistemas políticos. Más aún, algunos de estos países se encuentran por fuera de los circuitos financieros occidentales o multilaterales (dominados por Occidente), por lo cual China y sus recursos se convierten en alternativas viables para lograr sus respectivos intereses domésticos. De esto se trata el mundo armonioso, en donde, a través de la cooperación, cada Estado pueda avanzar en su desarrollo.

Por último, están los desencuentros que se han producido en el mar de China meridional por las actividades que ha emprendido la RPC. Acá, desde una visión occidental, se asume que China ha empezado un proceso de expansión territorial, con el ánimo de convertirse en la única potencia regional. Sin embargo, lo que este país propone es la defensa de su territorio, que fue cercenado durante el Siglo de la Vergüenza. Es decir, el PCC está intentando volver al *statu quo* previo a la llegada de los europeos y estadounidenses en el siglo XIX. Bajo esta óptica, China se apoya en las ideas estatocéntricas del orden internacional para recuperar estas islas, de un lado, y poder acceder a los recursos naturales que necesita, del otro.

Con base en estas conclusiones, es importante resaltar que China no actúa en contra de todas las normas del sistema internacional actual. De hecho, defiende algunas de ellas. Por tal razón, es conveniente seguir profundizando en la manera como China entiende y actúa en el mundo para establecer cuáles son las reales áreas de contestación y si los demás Estados, especialmente los latinoamericanos y caribeños, comparten esta

posición. También es recomendable separar los intereses que las potencias occidentales han construido, de las normas que los soportan. De esta manera, la confrontación entre Estados Unidos y China puede situarse en el ámbito adecuado y permitirá a los demás integrantes del sistema revisar sus propios valores y actuar en pro de un orden internacional más justo y pacífico.

Referencias

- Akerman, A. y Seim, A. L. (2014). The Global Arms Trade Network 1950-2007. *Journal of Comparative Economics*, 42(3), 535-551.
- Allen, M. A.; Bell, S. R. y Clay, K. C. (2018). Deadly Triangles: The Implications of Regional Competition on Interactions in Asymmetric Dyads. *Foreign Policy Analysis*, 14(2), 169-190.
- Allison, G. (24 de septiembre de 2015). The Thucydides Trap: Are the U.S. and China Headed for War? *The Atlantic*. Recuperado de: <https://www.theatlantic.com/international/archive/2015/09/united-states-china-war-thucydides-trap/406756/>.
- Ashizawa, K. (2008). When Identity Matters: State Identity, Regional Institution-Building, and Japanese Foreign Policy. *International Studies Review*, 10(3), 571-598.
- Avant, D. (2022). Governance Shifts in Security: Military and Security Services and Small Arms Compared. En M. N. Barnett; J. C. W. Pevehouse y K. Raustiala (Eds.), *Global Governance in a World of Change* (pp. 48-76). Cambridge: Cambridge University Press.
- Banco Mundial. (2021). *DataBank. World Development Indicators*. Recuperado de: <https://databank.worldbank.org/source/world-development-indicators>.
- Bengtsson, R. y Elgström, O. (2012). Conflicting Role Conceptions? The European Union in Global Politics. *Foreign Policy Analysis*, 8(1), 93-108.
- Bo, P. (2021). *China and Global Governance. A New Leader?* Suiza: Springer.
- Breslin, S. (2010). China's Emerging Global Role: Dissatisfied Responsible Great Power. *Politics*, 30(S1), 52-62.
- Brummer, K. y Thies, C. G. (2015). The Contested Selection of National Role Conceptions. *Foreign Policy Analysis*, 11(3), 273-293.
- Brzezinsky, B. y Mearsheimer, J. (2005). Clash of Titans. *Foreign Policy*, 146, 45-50.
- Buzan, B. (2010). China in International Society: Is "Peaceful Rise" Possible? *The Chinese Journal of International Politics*, 3(1), 5-36.
- Buzan, B. (2014). The Logic and Contradictions of "Peaceful Rise/Development" as China's Grand Strategy. *The Chinese Journal of International Politics*, 7(4), 381-420.
- Cantir, C. y Kaarbo, J. (2012). Contested Roles and Domestic Politics: Reflections on Role Theory in Foreign Policy Analysis and IR Theory. *Foreign Policy Analysis*, 8(1), 5-24.

- Cantir, C. y Kaarbo, J. (2016). Unpacking Ego in Role Theory: Vertical and Horizontal Role Contestation. En C. Cantir y J. Kaarbo (Eds.), *Domestic Role Contestation, Foreign Policy, and International Relations* (pp. 1-22). Londres: Routledge.
- Carlsnaes, W. (1992). The Agency-Structure Problem in Foreign Policy Analysis. *International Studies Quarterly*, 36(3), 245-270.
- Chafetz, G. (1996). The Struggle for National Identity in Post-Soviet Russia. *Political Science Quarterly*, 111(4), 661-688.
- Chan, S., Hu, W. y He, K. (2019). Discerning States' Revisionist and Status-quo Orientations: Comparing China and the US. *European Journal of International Relations*, 25(2), 613-640.
- Chen, Y. (2016). China's Role in the Transformation of the International System. En S. Harnisch, S. Bersick y J.-C. Gottwald (Eds.), *China's International Roles. Challenging or Supporting International Order?* (pp. 110-126). Londres: Routledge.
- Clegg, J. (2011). China at the Global Summit Table: Rule-Taker, Deal-Wrecker or Bridge-Builder? *Contemporary Politics*, 17(4), 447-465.
- Communist Party of China. (12 de noviembre de 2021). Communiqué of 6th Plenary Session of 19th CPC Central Committee. *The National People's Congress of the People's Republic of China*. Recuperado de: <http://www.npc.gov.cn/englishnpc/c23934/202111/c91cf9aa6ae453b8ce8160b00cc8ba8.shtml>.
- Consejo de Seguridad. (2008). *Paz y seguridad en África* [S/PV.5933]. Organización de Naciones Unidas.
- Consejo de Seguridad. (2019a). *La situación en la República Bolivariana de Venezuela* [S/PV.8476]. Organización de Naciones Unidas.
- Consejo de Seguridad. (2019b). *La situación en Medio Oriente* [S/PV.8623]. Organización de Naciones Unidas.
- D'Orazio, V. (2012). Advancing Measurement of Foreign Policy Similarity. *American Political Science Association Annual Meeting Paper*. Washington: APSA. Recuperado de: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2105547.
- Danner, L. K. (2018). *China's Grand Strategy. Contradictory Foreign Policy?* Londres: Palgrave MacMillan.
- De Soysa, I. y Midford, P. (2012). Enter the Dragon! An Empirical Analysis of Chinese versus US Arms Transfers to Autocrats and Violators of Human Rights, 1989-2006. *International Studies Quarterly*, 56(4), 843-856.

- Deng, Y. (2011). The Power and Politics of Recognition: Status in China's Foreign Relations. En T. J. Volgy, R. Corbetta, K. A. Grant y R. G. Baird (Eds.), *Major Powers and the Quest for Status in International Politics. Global and Regional Perspectives* (pp. 77-95). Londres: Palgrave MacMillan.
- DiCicco, J. M. y Levy, J. S. (1999). Power Shifts and Problem Shifts: The Evolution of the Power Transition Research Program. *Journal of Conflict Resolution*, 43(6), 675-704.
- Dong, W. (2017). Two Asias? China's Rise, Dual Structure, and the Alliance System in East Asia. En R. S. Ross y Ø. Tunsjø (Eds.), *Strategic Adjustment and the Rise of China: Power and Politics in East Asia*. (pp. 100-134). Ithaca, Nueva York: Cornell University Press.
- Fazendeiro, B. T. (2021). Keeping a Promise: Roles, Audiences and Credibility in International Relations. *International Relations*, 35(2), 299-319.
- Fels, E. (2017). *Shifting Power in Asia-Pacific? The Rise of China, Sino-US Competition and Regional Middle Power Allegiance*. Suiza: Springer.
- Finamore, S. (2017). Normative Differences in Chinese and European Discourses on Global Security: Obstacles and Opportunities for Cooperation. *Chinese Political Science Review*, 2(2), 159-178.
- Friedberg, A. L. (2011). *A Contest for Supremacy. China, America, and the Struggle for Mastery in Asia*. Nueva York: W. W. Norton & Company.
- Friend, J. M. y Thayer, B. A. (2018). *How China Sees the World. Han-centrism and the Balance of Power in International Politics*. Virginia: Potomac Books.
- Glenn, J. G. (2016). *China's Challenge to US Supremacy. Economic Superpower versus Rising Star*. Londres: Palgrave MacMillan.
- Goldstein, A. (2007). Power Transitions, Institutions, and China's Rise in East Asia: Theoretical Expectations and Evidence. *Journal of Strategic Studies*, 30(4-5), 639-682.
- Grossman, M. (2005). Role Theory and Foreign Policy Change: The Transformation of Russian Foreign Policy in the 1990s. *International Politics*, 42(3), 334-351.
- Guimarães, F. de S. (2021). *A Theory of Master Role Transition. Small Powers Shaping Regional Hegemons*. Londres: Routledge.
- Harnisch, S. (2011). Role Theory. Operationalization of Key Concepts. En S. Harnisch, C. Frank y H. W. Maull (Eds.), *Role Theory in International Relations. Approaches and Analyses* (pp. 7-15). Londres: Routledge.
- Harnisch, S. (2016). Role Theory and the Study of Chinese Foreign Policy. En S. Harnisch, S. Bersick y J.-C. Gottwald (Eds.), *China's International Roles*.

- Challenging or Supporting International Order?* (pp. 3-21). Londres: Routledge.
- He, K. y Walker, S. G. (2015). Role Bargaining Strategies for China's Peaceful Rise. *The Chinese Journal of International Politics*, 8(4), 371-388.
- Heritage, A. y Lee, P. K. (2020). *Order, Contestation and Ontological Security- Seeking in the South China Sea*. Suiza: Springer.
- Holsti, K. J. (1970). National Role Conceptions in the Study of Foreign Policy. *International Studies Quarterly*, 14(3), 233-309.
- Hu, J. (2016). Accelerating the Improvement of the Socialist Market Economy and the Change of the Growth Model. Report to the 18th National Congress of the Communist Party of China [Excerpts]. En D. Shambaugh (Ed.), *The China Reader: Rising Power* (Sixth Edition, pp. 117-121). Oxford: Oxford University Press.
- Huang, Y. (2016). Understanding China's Belt and Road Initiative: Motivation, Framework and Assessment. *China Economic Review*, 40, 314-321.
- Jones, C. (2018). *China's Challenge to Liberal Norms. The Durability of International Order*. Londres: Palgrave MacMillan.
- Kim, H. M. (2010). Comparing Measures of National Power. *International Political Science Review*, 31(4), 405-427.
- Lahneman, W. J. (2003). Changing Power Cycles and Foreign Policy Role-Power Realignments: Asia, Europe, and North America. *International Political Science Review/Revue Internationale de Science Politique*, 24(1), 97-111.
- Lake, D. A. (2009). Regional Hierarchy: Authority and Local International Order. *Review of International Studies*, 35(S1), 35-58.
- Li, Q. y Ye, M. (2019). China's Emerging Partnership Network: What, Who, Where, When and Why. *International Trade, Politics and Development*, 3(2), 66-81.
- Li, X. (2016). Applying Offensive Realism to the Rise of China: Structural Incentives and Chinese Diplomacy Toward the Neighboring States. *International Relations of the Asia-Pacific*, 16(2), 241-271.
- Lune, H. y Berg, B. L. (2017). *Qualitative Research Methods for the Social Sciences* (Ninth Edition). Londres: Pearson.
- Maoz, Z. (2011). *Network of Nations. The Evolution, Structure, and Impact of International Networks, 1816-2001*. Cambridge: Cambridge University Press.
- McCourt, D. M. (2012). The Roles States Play: A Meadian Interactionist Approach. *Journal of International Relations and Development*, 15, 370-392.

- McCourt, D. M. (2014). *Britain and World Power since 1945. Constructing a Nation's Role in International Politics*. Ann Arbor, Michigan: University of Michigan Press.
- Mearsheimer, J. J. (2003). *The Tragedy of Great Power Politics*. Nueva York: W. W. Norton & Company.
- Men, J. (2009). Changing Ideology in China and Its Impact on Chinese Foreign Policy. En S. Guo y S. Hua (Eds.), *New Dimensions of Chinese Foreign Policy* (pp. 7-39). Washington: Lexington Books.
- Minhas, S.; Hoff, P. D. y Ward, M. D. (2017). *Influence Networks in International Relations*. Recuperado de: <https://arxiv.org/abs/1706.09072>.
- Mladenov, N. S. (2021). *China's Rise to Power in the Global Order*. Londres: Palgrave MacMillan.
- Mochtak, M. y Turcsanyi, R. Q. (2021). Studying Chinese Foreign Policy Narratives: Introducing the Ministry of Foreign Affairs Press Conferences Corpus. *Journal of Chinese Political Science*, 26(4), 743-761.
- Organización Mundial del Comercio. (2021). *WTO Stats*. Recuperado de: <https://stats.wto.org/>.
- Ross, R. S. (2019). On the Fungibility of Economic Power: China's Economic Rise and the East Asian Security Order. *European Journal of International Relations*, 25(1), 302-327.
- Rudolf, P. (2021). The Sino-American World Conflict. *Survival*, 63(2), 87-114.
- Schenoni, L. L. (2018). The Argentina-Brazil Regional Power Transition. *Foreign Policy Analysis*, 14(4), 469-489.
- Schramm, M. y Stark, A. (2020). Peacemakers or Iron Ladies? A Cross-National Study of Gender and International Conflict. *Security Studies*, 29(3), 515-548.
- Shambaugh, D. (2013). *China Goes Global: The Partial Power*. Oxford: Oxford University Press.
- Shih, C. (2012). Assigning Role Characteristics to China: The Role State Versus The Ego State. *Foreign Policy Analysis*, 8(1), 71-91.
- Shih, C. y Yin, J. (2013). Between Core National Interest and a Harmonious World: Reconciling Self-role Conceptions in Chinese Foreign Policy. *The Chinese Journal of International Politics*, 6(1), 59-84.
- Singer, J. D.; Bremer, S. y Stuckey, J. (1972). Capability Distribution, Uncertainty, and Major Power War, 1820-1965. En B. Russett (Ed.), *Peace, War, and Numbers*. Beverly Hills, California: Sage Publications.

- SIPRI. (2021a). *Importer/Exporter TIV Tables*. Recuperado de: <https://armstrade.sipri.org/armstrade/page/values.php>.
- SIPRI. (2021b). *Top List TIV Tables*. Recuperado de: <https://armstrade.sipri.org/armstrade/page/toplist.php>.
- Sislin, J. (1994). Arms as Influence: The Determinants of Successful Influence. *Journal of Conflict Resolution*, 38(4), 665-689.
- Thies, C. G. (2012). International Socialization Processes vs. Israel National Role Conceptions: Can Role Theory Integrate IR Theory and Foreign Policy Analysis? *Foreign Policy Analysis*, 8(1), 25-46.
- Thies, C. G. (2015). China's Rise and the Socialization of Rising Powers. *The Chinese Journal of International Politics*, 8(3), 281-300.
- Thies, C. G. (2017). Role Theory and Foreign Policy. En R. A. Denemark (Ed.), *The International Studies Encyclopedia*. Hoboken, Nueva Jersey: Blackwell Publishing. Recuperado de: <http://www.oxfordreference.com/view/10.1093/acref/9780191842665.001.0001/acref-9780191842665-e-0333?rskey=8XO4Go&result=1>.
- United Nations. (2005). General Assembly, 60th Session, 13th Plenary Meeting. *General Debate* (p. 28) [A/60/PV.13]. Recuperado de: <https://documents.un.org/prod/ods.nsf/home.xsp>.
- United Nations. (2021). *Security Council - Veto List*. Dag Hammarskjöld Library; United Nations. Recuperado de: <https://research.un.org/en/docs/sc/quick/veto>.
- Urio, P. (2018). *China Reclaims World Power Status. Putting an End to the World America Made*. Londres: Routledge.
- Vangeli, A. (2018). The Normative Foundations of the Belt and Road Initiative. En W. Shan, K. Nuotio y K. Zhang (Eds.), *Normative Readings of the Belt and Road Initiative. Road to New Paradigms* (pp. 59-83). Suiza: Springer.
- Velosa, E. (2020). *Formalizing Roles to Assess Extra Regional Powers' Influence on Foreign Policy: South America, China, and the United States, 1990-2015*. Tesis doctoral en Economía y Ciencias Sociales, Universidad de Hamburgo. Recuperado de: <https://ediss.sub.uni-hamburg.de/handle/ediss/8827>.
- Walker, S. G. (2017). Role Theory As an Empirical Theory of International Relations: From Metaphor to Formal Model. En *Oxford Research Encyclopedia of Politics*. Oxford: Oxford University Press. Recuperado de: <https://doi.org/10.1093/acrefore/9780190228637.013.286>.
- Wang, F. L. (2017). *The China Order: Centralia, World Empire, and the Nature of Chinese Power*. Nueva York: State University of New York Press.

- Wehner, L. E. y Thies, C. G. (2014). Role Theory, Narratives, and Interpretation: The Domestic Contestation of Roles. *International Studies Review*, 16(3), 411-436.
- Wincoff, W. K. (2020). “The Persistent Myth of Lost Hegemony”, Revisited: Structural Power as a Complex Network Phenomenon. *European Journal of International Relations*, 26(S1), 209-252.
- Wu, X. (2018). China in Search of a Liberal Partnership International Order. *International Affairs*, 94(5), 995-1018.
- Xi, X. y Honghua, M. (2021). *Chinese Diplomacy in the New Era*. Suiza: Springer.
- Yang, S. (2013). Power Transition, Balance of Power, and the Rise of China: A Theoretical Reflection about Rising Great Powers. *The China Review*, 13(2), 35-66.
- Yue, S. (2018). Towards a Global Partnership Network: Implications, Evolution and Prospects of China’s Partnership Diplomacy. *The Copenhagen Journal of Asian Studies*, 36(2), 5-27.
- Zhao, S. (2020). China’s Belt-Road Initiative as the Signature of President Xi Jinping Diplomacy: Easier Said than Done. *Journal of Contemporary China*, 29(123), 319-335.
- Zhu, Z. (2016). *China’s New Diplomacy: Rationale, Strategies and Significance*. Londres: Routledge.

Del populismo jacksoniano a la vuelta incompleta del rol global de Estados Unidos: superar la política exterior de Trump en la era Biden

Jaime Baeza Freer*

Introducción

El seis de enero de 2021, una turba invadió el Capitolio de Estados Unidos en Washington D.C. Durante lo que resultó un evidente intento de sublevación, hordas trataron de impedir que el Congreso de la Unión ratificara el legítimo triunfo del demócrata Joe Biden. Más allá de los intentos legales por revertir el proceso, quienes actuaron así sabían que esa era la última oportunidad que tenían. El vicepresidente del momento, Mike Pence, certificó su propia derrota electoral. Habría cambio de mando en el país. En este contexto, lo que ocurrió ese día no solamente reflejó las tensiones de un ambiente político enrarecido. También es un aviso al resto del mundo de que las cosas pueden ir mal. Incluso el sistema político que parecía infranqueable ya no lo era tanto. Antes lo habían advertido Levitsky y Ziblatt (2018) en su obra acerca de cómo mueren las democracias. Este es un proceso lento, muchas veces difícil de percibir, pero que finalmente pone en jaque las instituciones más preciadas de la democracia.

* Doctor (PhD.) en Ciencia Política de la Universidad de Essex (Reino Unido) y máster (M.A.) en Estudios Latinoamericanos, mención gobierno de la universidad de Georgetown (Estados Unidos). Hoy es académico del Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile. Anteriormente fue subdirector de la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos (ANEPE) del Ministerio de Defensa de Chile. Correo de contacto: jbaezaf@u.uchile.cl.

Es decir, Estados Unidos atraviesa un momento único en su historia. Como lo han señalado muchos autores, en esta coyuntura se pusieron a prueba todos los diseños institucionales y a lo largo de toda la administración del expresidente Donald Trump. Desde que asumió el mando de la nación en enero de 2017, los acuerdos en que se habían basado las tradiciones políticas respetadas por generaciones ya no tenían validez. Todo este escenario impacta directamente en la política exterior y cómo se analiza al resto del mundo. Además, se hace en un contexto donde todo el planeta enfrenta tres crisis de proporciones épicas. Primero, la catástrofe ambiental que ya nadie se atreve a cuestionar fuera de los círculos ultraconservadores negacionistas, sobre todo en el propio Estados Unidos. Segundo, una crisis global del orden multilateral tanto a nivel de Naciones Unidas, como de los organismos en los niveles regional y subregional. Lo anterior incluye a toda la institucionalidad económica internacional y amenaza directamente el libre comercio. Tercero, la crisis sobre la verdad y el manejo de la información. El pináculo de aquello ha sido la pandemia del coronavirus desde marzo de 2020. En este ámbito existe por parte de un sector de la población (especialmente en Estados Unidos) un descrédito absoluto por la ciencia, los hechos y la verdad.

En estas tres realidades el gobierno del presidente Trump fue particularmente complejo. Nunca creyó la existencia de una crisis ambiental como la que el planeta exhibe. Además, no tuvo interés real en la institucionalidad internacional, ni en las tradiciones de la política exterior norteamericana previa a su elección. Finalmente, su apego a la verdad ha sido cuestionado incluso por algunos dentro de su propio partido. El manejo de la pandemia, por medio de vincularlo a un boicot chino (*China flu*, entre otros moteos usados), tuvo graves consecuencias en la salud global, para luego, más encima, terminar asegurando que era un mero resfriado que no tendría consecuencias mucho más allá de las fronteras de China. A pesar de que finalmente se vacunó, también llamando hacerlo a la población, son quienes lo apoyan el principal problema. Es entre quienes están en sus filas de partidarios donde se encuentran los principales agentes contra la vacunación.

Estos tres factores tienen una incidencia relevante sobre cómo enfrentó el gobierno durante su administración de cuatro años. También, de alguna manera, nos indica por qué finalmente perdió el gobierno, pues el resto de Estados Unidos no comparte su visión del mundo. Es evidente que sigue teniendo una base de apoyo muy relevante en los votantes, no es claro cómo lo será a futuro. En este ámbito, hay un juego complejo de lo que ya hace varias décadas describió Putnam (1988) como un juego de doble nivel. Por un lado, las decisiones de política exterior no tienen necesariamente un correlato con las decisiones en el frente interno. Dado lo anterior, podemos ver que en Estados Unidos las disputas internas de política exterior tenían una acción diferente cuando los mismos actores enfrentaban problemas complejos en el orden internacional. Por lo tanto, frente a medidas iguales o basados en los mismos principios, su comportamiento era diferente en lo internacional. El caso de la Guerra Fría en Estados Unidos puede ser un ejemplo gráfico.

Sin embargo, fue la administración Trump la que mostró con más fuerza la existencia de este doble juego. Por un lado, explicitó su rechazo en el terreno externo a China, con una retórica que incluyó sostener que los norteamericanos recobrarían los puestos

de trabajo que se habían ido *off-shore*. Pero por otro, en el frente interno funcionó un pragmatismo a todo evento, incluyendo que los negocios chinos pudieran operar a sus anchas (con excepción temporal de la aplicación digital TikTok). Este factor también lo podemos llevar a las relaciones con Europa y particularmente con las naciones más relevantes, como Alemania y Francia. Con ellos, la retórica fue muy dura y disruptiva. Sin embargo, no tuvo impacto en las políticas concretas más allá del distanciamiento. El problema de la retórica fue que, finalmente, aunque las relaciones entre los Estados permanecieron, las relaciones entre los líderes se resintieron.

Basados en dicha realidad, este trabajo busca evidenciar que la administración Trump no fue una continuidad en el eje Republicano-Demócrata, cuestión que posteriormente le tocaría reparar al gobierno de Joe Biden. A través de la historia moderna norteamericana podemos apreciar diferencias sustanciales pero que están siempre dentro de una misma matriz o un continuo de principios sobre política exterior. Por el contrario, el rupturismo trumpista significó que su administración fue basada en una forma local de populismo conocido como jacksoniano. Buena parte de la literatura describe esta ideología centrada en los intereses de la clase baja blanca que le dio el triunfo en las urnas (Holland y Fremor, 2021, hacen un buen ejercicio de recopilación y análisis). En este ámbito, si bien tienen un sentido militarista y de mantener altos grados de inversión en defensa, su utilización es estrictamente para defender el territorio propio, sin ningún interés en lo que ocurra fuera de sus fronteras o en la escala globalizada.

Es decir, este trabajo busca indagar en la política exterior de la administración Trump en general; y además en particular, hacia América Latina, que fue tratada como un asunto policial o a lo más migratorio, sin que la propia Casa Blanca manifestara algún interés relevante por los acontecimientos de la región. Por otro lado, evalúa el legado que recibió el presidente Joe Biden y sus primeros meses. En esto se sostiene que el proceso del trumpismo como movimiento en el gobierno fue mucho más relevante de lo que alguna literatura sostuvo en los primeros años de Trump. Es verdad que Estados Unidos no inició ninguna guerra externa. Además, la frialdad con que trató al mundo en general jamás se reflejó en verdadera hostilidad. Por otro lado, a dictadores o autócratas del mundo, como los mandatarios de Rusia o Corea del Norte, los trató con particular respeto. En esto, si bien Biden ha dado pasos sustanciales para mejorar la posición norteamericana en el mundo, no es menos cierto que ha tenido importantes conflictos con socios y aliados, a la vez que tuvo problemas relevantes para superar el sendero de dependencia heredado del gobierno anterior, sobre todo en materias sensibles como la relación con Europa, Rusia y China.

Dentro de la región de América Latina, Trump tuvo con México muchas tensiones iniciales por la frontera y el llamado muro, pero terminó con relaciones más que cordiales, particularmente con el presidente Andrés Manuel López Obrador. Sin embargo, el problema fue una desconexión con sus aliados tradicionales. Además, descuidó por completo muchas regiones del mundo, incluyendo Sudamérica (no Latinoamérica en su conjunto y nuevamente por un tema meramente fronterizo). Es decir, ocurrió algo más profundo que se tradujo en cambios de paradigma en la política exterior norteamericana. Entre estos, el más relevante se dio al interior del propio Partido Republicano. A

pesar de su reticencia inicial, finalmente apoyó con firmeza las dos candidaturas presidenciales del presidente Trump. Lo especial es que es la misma colectividad que tuvo justamente el discurso contrario durante el período neoconservador del presidente Bush. El proceso es más complejo que los personajes involucrados. De hecho, es anterior a la última administración. El movimiento comenzó con los libertarios y el propio Tea Party, todo antes de que ganara la Presidencia Barack Obama, con la elección al senador John McCain en 2008.

Posteriormente, este trabajo indaga en las principales motivaciones y acciones que debe cumplir el presidente Biden para las decisiones que le toquen en su administración. En esto, el legado de las relaciones con Europa, China y la India son claves. Las tres fueron muy distintas durante el gobierno previo. El presidente Trump tuvo una tormentosa relación con Europa. Desde el primer día mostró su desdén por la alianza atlántica y los *partners* al otro lado del océano. Quizás la excepción fueron el Reino Unido posterior al Brexit y algunos países en el este europeo. La extraña y cercana relación con el presidente de Rusia, Vladimir Putin, también entra en este juego. Con China jugó un rol de duro confrontador en materia comercial y de tratados de libre comercio. Sin embargo, nunca se enfrentó directamente al poderío chino. Incluso a pesar de haber participado militarmente en controlar que se mantenga la calma en el mar del Sur de China. Por su parte, con India encontró un actor político igual a él, pese a lo que despreciaba a ese país. Al principio era total desconfianza con el primer ministro Narendra Modi, pero compartir los mismos enemigos o desdeñar otros, los acercó bastante.

Finalmente, hacemos un análisis para la región de América Latina. Sostenemos que para la administración Trump el continente terminaba, en términos prácticos, al norte de Colombia. Las dos prioridades que tuvo frente al sur del continente fueron la migración y su férrea oposición de la actual dictadura venezolana (esto último más declarativo y sin acciones reales). Con el resto de la región su preocupación fue mantener la presión para que los países no se sumaran a la ola de relaciones con China. En la próxima sección analizamos los principios ordenadores de la actividad de política exterior en estos años y cuál es su base teórica.

En este sentido, más que realizar una aproximación puramente descriptiva, pretendemos mirar la realidad desde la construcción teórica de los roles. Esta visión viene desde los primeros trabajos de Holsti (1970). En los últimos años se ha desarrollado de manera vertiginosa en la literatura. En este contexto, el principal avance que podemos avizorar es entender la evolución del *role set* que se espera de la principal potencia mundial, donde se perciben cambios en su autopercepción de un líder global que debe participar del orden y la sociedad internacionales. Por todo lado, el gobierno de Donald Trump que pareció alterarlos, incluso más allá de la autopercepción de superpotencia, pero además devolverlo a un estadio anterior donde no tiene como país un verdadero rol global.

¿*America First* de Donald Trump socavó el multilateralismo y debilitó los pilares del orden mundial liberal?

El gran motor detrás de la política exterior republicana para el período de Donald Trump fue el concepto de *America First*. Funcionó fundamentalmente como una auto-crítica dentro del propio Partido Republicano (GOP) sobre el rol que había jugado el país, en especial desde los ataques del 11 de septiembre de 2001. La década de los dos mil había sido el apogeo de las doctrinas neoconservadoras. En este contexto, la administración del presidente Bush era concebida como la que repondría el buen nombre de Estados Unidos, desarrollando elementos esenciales de la política republicana. Sin embargo, lo más relevante es que el GOP fue modificado desde sus entrañas, pues el *Tea Party* se transformó en la verdadera voz de la colectividad y alteró para siempre sus postulados.

Históricamente se consideraban a los republicanos como el partido con más interés en política exterior y defensa. Sin embargo, eso cambió y hoy el neoconservadurismo se bate en retirada en favor de aislacionistas, los que están fundamentalmente contra el libre comercio y la migración. En definitiva, desconfían profundamente de la globalización. En este contexto, interesante es el estudio de Blum y Parker (2019). Entre las principales conclusiones a las que arriban las autoras es estudiando las posturas en política exterior de los delegados a las convenciones estatales republicanas. En este grupo los partidarios de Trump pasaron de posturas marginales (en conjunto con los libertarios) a ser el centro neurálgico del partido. En ese sentido, sostienen que si bien las diferencias en libre comercio son menos que las que el propio expresidente señala, lo que une a todos los trumpistas es que sienten amenazado el modelo de vida de Estados Unidos, incluyendo dentro de los problemas a la migración islámica como relevante (Blum y Parker, 2019, p. 751).

Con este panorama en ciernes, la política exterior norteamericana vive un gran cambio de época. Hasta ese momento había sido bastante consistente desde la Segunda Guerra Mundial. Probablemente, los énfasis cambiaran de acuerdo con el partido. Sin embargo, se mantenían en la misma sintonía general. Esta se basaba de alguna manera en lo que Haass (2020) sostiene como los pilares legados desde la Segunda Guerra Mundial, que fueron respetados y preservados con matices por los cuatro presidentes que vinieron desde el fin de la Guerra Fría. Trump rompió con cada uno de ellos. Para el autor, estos pilares son el realismo, el idealismo y el humanitarismo, de tal suerte que cada uno incluye:

Realismo que hace hincapié en la estabilidad mundial, en gran medida manteniendo el equilibrio de poder e intentando influir en las políticas exteriores de otros países, más que en las internas; el idealismo que da más importancia a la promoción de los derechos humanos y a la configuración de la trayectoria política interna de otros países;

y el humanitarismo que se centra en aliviar la pobreza, mitigar las enfermedades y atender a los refugiados y desplazados (pp. 27-28).

Estos conceptos, que pueden ser discutidos como reales o no dentro de la política exterior norteamericana, sí tienen como base que establecen un rol para Estados Unidos en el mundo. Por un lado, el país se presenta ante el resto como garante de la estabilidad mundial. Por otro, asume el rol de promotor de los derechos humanos o encargado de mitigar el dolor de los desplazados. Podemos asumir, además, que dentro de los roles es esencial la autopercepción. No es que los demás países perciban así a la gran potencia global. De hecho, la verdad probablemente esté en un lugar intermedio entre la autopercepción generosa que los estadounidenses tienen sobre sí mismos y el rol de dominadores imperiales que los adversarios le entregan al gobierno de Washington. Por lo pronto, pareciera ser que muchas veces sí condujeron sus relaciones desde ese paradigma autoestablecido. Otras veces, y principalmente a inicios de los años setenta, en América Latina se alejaron bastante.

El problema de la autopercepción es que se generan roles. Estos tienen que ver con las ideas que Holsti (1970) fue un pionero en investigar hace medio siglo. Como concepto, las ideas estarán vinculadas a predisposiciones, presencia o falta de voluntad para entrar en alianzas militares patrocinadas por bloques, recibir o entregar ayuda extranjera de diversas fuentes (Holsti, 1970, p. 233). Como actor político durante la Guerra Fría al presidente se le percibió como el gran tomador de decisiones (particularmente por temas de seguridad nacional). Sin embargo, desde el final de la década de los noventa la centralidad del Poder Ejecutivo en definir la política exterior se mantiene, pero la multiplicidad de actores con información y poder también (Rosati y Scott, 2011, p. 85). Como tales, también establecen cuáles son los énfasis analíticos y conceptuales que quieren darle a la administración, pero a la vez tienen que interactuar con otros. Este fenómeno se profundizó durante el gobierno del presidente Trump, cuando el Congreso y otros actores tomaron centralidad en balancear las visiones particulares del mandatario. En esto, los mismos autores mencionados previamente sostienen que hay cierta incrementalidad, evitando los cambios bruscos. En otras palabras, las bases de la política exterior no cambian de manera abrupta. Por eso el caso del presidente Trump se transforma en relevante. En este ámbito y desde la Guerra Fría, los conceptos de liderazgo global o árbitros de la realidad global son de alguna manera definitorios de la autopercepción.

Por lo anterior, el propio Holsti (1970) sostiene que los países asumen un rol como nación (*National Role Conceptions NRC*), cuestión que ha resurgido con mucha fuerza en la literatura de los últimos años en relaciones internacionales. Este debe ser entendido de alguna manera como algo más complejo que las elites autodeterminándose. En esto el célebre juego de doble rol investigado por Putnam (1988) establece también cómo los mismos actores en el nivel local y externo se van a comportar distinto, dependiendo de la acción que emprendan. Por un lado, actúan de alguna manera en el ámbito internacional que es diferente al ámbito nacional. Esto es particularmente cierto en el caso de la administración que se mostró muy débil o incluso con un ánimo de negociación con potencias como Rusia y hasta China o Corea del Norte. Es decir, países que se han opuesto de manera directa a la democracia representativa. Lo anterior incluyó

un acuerdo comercial con China justo antes de la pandemia. Además, frecuentemente Trump acostumbró elogiar de manera desmesurada a los líderes Vladimir Putin y Xi Jinping. Pero, por otro lado, sostuvo un discurso interno muy duro en contra del comercio con China y la libre circulación de bienes. Incluso tuvo una cumbre con Kim Young Un, el dictador norcoreano que mantiene encerrado a su pueblo, refiriéndose en buenos términos de él, y de paso, molestando profundamente a los líderes de Corea del Sur y Japón (Friedman, 1º. de junio de 2019).

En un inicio, diplomáticos como su propio asesor Elliot Abrams consideraba normal la política exterior de su país (2017). De acuerdo con el diplomático, al principio Trump mantuvo una política exterior que no tenía en la práctica grandes diferencias con sus antecesores. Si consideramos entonces la teoría de roles, el NCR de Estados Unidos no se modificaba por el cambio de actores, y pese a la retórica. Sin embargo, con el correr de la administración, hizo que otros en la literatura consideraran la aproximación al mundo como impredecible. Lo anterior significa que más allá de errática o aislacionista, la disposición de la administración Trump fue una acción consciente de ser una sorpresa en sus reacciones a los ojos de los actores políticos del resto del mundo. Bentley y David (2021) sostienen que esto se debe a que Trump es Trump, pero además que el expresidente deseaba dejar las certezas que daba Estados Unidos frente al mundo. En ese sentido, la incertidumbre se percibía en un rol de poder real, en oposición a las seguridades institucionales. Para los autores esto fue deliberado y, por cierto, basado en una premeditada inconsistencia frente a situaciones similares en la política exterior, con los aliados y los no tanto. En esto, sin duda, la política local y los intereses particulares primaron con mucha importancia.

Por eso también hay una relación con la construcción de la política local. Cantir y Kaarbo (2016) sostienen que las estructuras internas del propio Estado muchas veces representan una caja negra poco estudiada, o al menos no como se debiera, porque es en su interior donde se producen los principales disensos entre el nivel interno y el nivel externo (p. 9). En este sentido, la reacción del presidente Trump fue una oferta que subvirtió años y décadas en que la clase política llegó a acuerdos sobre política exterior en el llamado “*beltway* de Washington D.C.”, mientras en el interior del país había mucha población, particularmente blanca y de clase trabajadora, que se mantenía al margen o directamente se oponía a la intervención norteamericana en el extranjero. Es ese esquema propio de las últimas décadas y que sobrevivió a la Guerra Fría lo que buscó remplazar el mandatario republicano.

Es decir, la base de la gestión de Donald Trump se estructuró en una visión totalmente jacksoniana de la política exterior, volviendo a una suerte de nacionalismo aislacionista que fue más propio del siglo XIX. De alguna manera, también fue con la decisión de no considerar como propios los problemas que enfrenta un país convertido en potencia mundial. En ese sentido, hay una desconexión absoluta con el proceso. Al respecto, Holland y Fremor (2021) insisten que la vuelta a este paradigma jacksoniano tiene esencialmente un componente de clase y de raza. Estos autores también concuerdan que es un giro hacia defender los intereses de los blancos de clase trabajadora con nulo rol en el mundo exterior. Para los autores recién mencionados, lo importante es

que el populismo jacksoniano es único en cuanto a que se aplica solamente en Estados Unidos y tiene dos significados fundamentales. Primero, el presidente personifica en sus decisiones la voluntad soberana de los ciudadanos. En segundo término, representa en sí mismo el rechazo a toda la élite de iniciados políticos que viven en Washington D.C. En general, estas visiones no son particularmente militaristas o interesadas en la política exterior. Sin embargo, para los autores, el caso de Trump es una variante en la que el público que se siente identificado con este modelo es militarista y tiene un interés (aunque limitado) en la política exterior. Para estos ciudadanos es solamente como un tema de rechazo al resto del mundo y la percepción de necesitar defenderse de una amenaza externa, pero no participar en aventuras militares externas. Es decir, lo único relevante es la defensa de lo que los autores señalan como “*folk community*” o el interés de su propio grupo social o racial (p. 67).

En este panorama, parecía que la administración Trump no era una real amenaza de cambio radical en inicio. Es así que nominar a John Kelly como *Chief of Staff* y para secretario de Defensa al general retirado de la Infantería de Marina James Mattis era recurrir a los iniciados en los pasillos del poder. Eran los mejores representantes del *establishment* militar que había trabajado con republicanos y demócratas por igual. De hecho, no se consideraba tan extraño que el secretario de Estado fuera un hombre de negocios de Texas, Rex Tillerson. Sin embargo, para principios de 2019 no quedaba ninguno en el gabinete. Todos habían peleado con el presidente y para las elecciones de 2020 votaron por el candidato demócrata. Es más, el propio Trump los consideró traidores. La evidencia posterior demostraría que a lo largo de los cuatro años de su mandato las cosas fueron cambiando radicalmente más de lo que podían imaginar las comunidades académica y política.

Otra señal de quiebre con un sector de los republicanos fue la votación sobre la eliminación del programa Obamacare en 2017. No contó con el voto del senador republicano John McCain. Conocido era lo que le molestaba el plan de salud de los demócratas. Hizo campaña en contra del programa. Sin embargo, más era lo que le molestaba el matoneo de la administración Trump (Heutemann, 27 de agosto de 2018). El *modus operandi* del gobierno condujo a la desesperación de muchos republicanos anti-Trump, abrumados ante el cambio radical de lo que siempre fueron. Cuando McCain falleció tiempo después en 2018, Trump ni siquiera asistió al funeral. Por el contrario, sus antecesores Barack Obama y George Bush realizaron sendos discursos fúnebres.

En este contexto, la política exterior de Donald Trump hizo de su base el concepto de no involucrarse en los asuntos globales. Además, con un creciente rechazo al multilateralismo y la negación del cambio climático, entre otras decisiones. Junto con lo anterior, se enfriaron las relaciones con Europa Occidental y se desprecupó de cualquier otro tema en América Latina que no fuera migración. En efecto, las relaciones transatlánticas tuvieron varios episodios muy complejos durante la era Trump. Basta recordar la famosa foto de la cumbre del G-7 en Canadá de 2018. Por una parte, la canciller alemana Angela Merkel plantándole cara a Trump con los demás líderes detrás de ella. Frente a ella, un desafiante Trump que seguía sentado mirándolos a todos con algún grado de desprecio. Era el acto final de una fallida relación, que incluyó expresiones del exasesor

John Bolton, personalidad que sostuvo en esa cumbre que Estados Unidos ya no era el banco para pagar los costos (Pengelly, 10 de junio de 2018). Es menester señalar que posteriormente Bolton se transformó en un enemigo declarado de Trump y lo que fue su política exterior. Sin embargo, tal como recuerdan Polyakova y Haddad (2019) parte de la culpa no es solamente de la administración republicana del momento, sino también de los europeos que nunca entendieron el cambio de condiciones.

En este sentido, destacan que, aunque aplaudían en público a Obama, vieron cómo la administración demócrata modificó buena parte de su atención desde el viejo continente en dirección de Asia como nuevo centro estratégico del mundo. De hecho, el propio mandatario sostuvo en un discurso, ante el parlamento australiano en 2011, que Asia-Pacífico se tornaba en el pivote estratégico del mundo y que Estados Unidos era una nación con vocación hacia el océano Pacífico. Tal como lo sostienen Anderson y Cha (2017), esta visión fue profundizada por la secretaria de Estado de la época, Hillary Clinton, en un artículo de *Foreign Policy* (11 de octubre de 2011). En dicha oportunidad, la Secretaria de Estado mostró las cartas de la apuesta que realizaron para la década pasada, sosteniendo que:

En virtud de nuestra geografía única, Estados Unidos es una potencia tanto del Atlántico como del Pacífico. Estamos orgullosos de nuestras asociaciones europeas y de todo lo que ofrecen. Nuestro desafío ahora es construir una red de asociaciones e instituciones en todo el Pacífico que sea tan duradera y coherente con los intereses y valores estadounidenses como la red que hemos construido a través del Atlántico. Esa es la piedra de toque de nuestros esfuerzos en todas estas áreas.

En tal sentido, Anderson y Cha sostienen que las anclas de esta decisión eran para Obama la creación de un pivote consistente en un compromiso tripartito de Estados Unidos con la seguridad, la prosperidad y los derechos humanos en Asia-Pacífico (2017, p. 598). Los autores destacan la voluntad de mantener un presupuesto de defensa enfocado para el despliegue en esa área del mundo, a la vez que considerar como central el desarrollo económico de Asia. El plan incluía la necesidad de una buena relación con China, pero con claridad en materia de derechos humanos. La realidad indica, tal como sostienen los autores, que si bien era una mala idea al inicio, tenían razón quienes lo criticaron dentro de la política norteamericana, argumentando que finalmente las estrategias no sirven si no son contrastadas con la realidad. El contexto y la evolución de las relaciones con los otros actores mostraron que la cooperación con China no tenía futuro (Anderson y Cha, 2017, pp. 616-617). Finalmente, la administración Obama nunca pudo superar completamente las estructuras anteriores y sus planes al fin no tuvieron todos los resultados esperados.

Además, Obama nunca acabó del todo con la política exterior de Bush, al menos en Afganistán y el combate contra el terrorismo. De hecho, fue su administración la que dio muerte a Osama Bin Laden en 2011. Sin embargo, su período en la Casa Blanca sí logró modificar muchos de los énfasis, a pesar de los problemas enfrentados. Por lo

menos abrió caminos en el diálogo respecto a cambio climático con los Acuerdos de París, o reabrió la embajada norteamericana en La Habana, Cuba. De hecho, fue capaz de sentarse en la mesa de negociación con buena parte del mundo, incluyendo hasta cierto punto los chinos.

En cuanto a la región de América Latina, las relaciones fueron buenas, incluso menos tensas que lo que devendrían con la dictadura venezolana. Esto es mucho más que algo cosmético. Significó un cambio de prioridades. Quizás si lo más criticado de todo este período por sectores conservadores fueron los acuerdos nucleares con Irán. Es menester constatar que en el posterior gobierno de Trump no fueron totalmente derogados, pese a que eran constantemente criticados y tuvieron ninguna aplicación práctica. En ese sentido, durante algunos años de la administración Obama, se respiró una idea que podría ser de cierta manera asimilada a la sociedad internacional. Esta es la misma corriente de pensamiento con autores de la Escuela Inglesa tales como Bull (2002). Si consideramos esta visión, pareciera que al alero de las grandes potencias globales se establecía algo intermedio entre el estado de conflicto permanente hobbesiano y el moralismo pacifista kantiano. En términos de Bull son de un orden grociano (por el jurista Horacio Grocio), es decir, no son meros gladiadores, sino también actores que están mediados por reglas e instituciones (p. 25).

Esta ciudadanía del mundo como estructura de operación molestó profundamente a un sector conservador norteamericano, sobre todo aquellos que desde el mundo libertario o jacksoniano rechazaron tanto al globalismo de los demócratas como así mismo a los neoconservadores que han convivido al interior del Partido Republicano. Los grupos que finalmente apoyaron a Trump ya estaban organizados. Fueron los que rechazaron internamente en las primarias de 2008 a la herencia de Bush. Terminaron presentándose con la dupla disonante de McCain con la exgobernadora de Alaska, Sarah Palin. Sobre todo, ella estuvo en permanente conflicto durante la campaña, incluyendo filtraciones a la prensa negativas sobre el otro por parte de los equipos (Bumiller, 6 de noviembre de 2008).

Las divisiones y los nuevos rumbos están en evidencia con el estudio de Blum y Parker (2019) sobre las fracturas al interior de las convenciones republicanas. Es esta competencia la que terminaría construyendo la coalición con que triunfó Trump en 2016. En este contexto, Wojczewski (2019) relata como dicha elección presidencial fue presentada por el trumpismo como una batalla entre la defensa de Estados Unidos representada por el Partido Republicano y el globalismo representado por Hillary Clinton (p. 13).

Empoderado con una nueva agenda tras el triunfo, Trump modificó la visión de la política exterior, pero además fue más allá de una definición jacksoniana de la misma porque para ganar las elecciones tenía que apelar a una diferenciación interna con los otros 16 precandidatos republicanos. Además, porque fundamentalmente tenía una visión contrapuesta a los neoconservadores de la época de Bush. No es un misterio que muchos de los grandes líderes de esa época como propio senador McCain, el secretario de Estado Colin Powell, los pensadores del grupo tales como William Kristol y otros, terminaron siendo fervientes opositores a Donald Trump, lo que incluso llegó al entorno

mismo de la familia Bush. Finalmente era la definición interna por la que se pudo aliar a libertarios como el senador Rand Paul o a extremistas antiglobalistas como Steve Bannon.

En este ámbito, dos eran los principales problemas en la visión del exmandatario. Por un lado, que Estados Unidos no estaba para ser la policía del mundo, de modo que no tenía por qué resolver los conflictos de otros. Sin embargo, aún más importante era la idea de que el comercio y los tratados de libre comercio son dañinos para las comunidades locales. Esas fueron las premisas con las que actuaron durante los cuatro años de la administración, tanto en el discurso, como en muchas de sus acciones. Una vez tensionado el propio Partido Republicano, solamente por un tiempo mantuvo al *establishment* para posteriormente cerrar el círculo con sus más cercanos.

Con el poder firme en la mano, pareciera ser que los actos de Trump que se vieron como poco amistosos o lejanos a la comunidad internacional fueron solamente un producto de su carácter impulsivo. También otros acusaron a sus asesores *outsiders* del poder como tomadores de decisiones. No obstante, crecientemente la literatura fue demostrando que era parte de una visión del mundo. En este sentido, es interesante que la calificación de su visión jacksoniana del mundo sea considerada como una aproximación política populista y que incluso lo acerca en dichos términos a América Latina. Esta es la principal conclusión a la que arriban Wehner y Thies (2021). Para estos autores, la situación en que quedó Estados Unidos con Trump se equivale de alguna manera a los casos argentinos con Menem o Venezuela bajo el chavismo. En esa misma línea, en un texto algo anterior Boucher y Thies (2019) demuestran el uso de las redes sociales por parte de la campaña de Trump para construir conceptos populistas en materia de políticas públicas y, sobre todo, un discurso anti-élite para generar disrupción en los clivajes políticos tradicionales.

Entre los ejemplos que utilizan están fundamentalmente materias de tratados de libre comercio o déficit en la balanza comercial con países como Alemania. En el caso del Tratado de Libre Comercio de Norteamérica significó finalmente la renegociación del mismo y acomodar las pretensiones de Estados Unidos bajo Trump. En este contexto, la mirada sobre el mundo fue la necesidad de reclamar un viejo estatus de país productor industrial, en añoranzas a los tiempos de los *baby boomers*. Para entender este fenómeno, es interesante recurrir a la teoría de roles, puesto que nos permite conceptualizar las percepciones y las responsabilidades que se autoasignan los países, tal como explicábamos anteriormente en el presente trabajo. En este ámbito, el cambio de discurso desde el neoconservador protector de un orden global democrático y defensor de libertades públicas, pasa a un *role set* en el que lo que prima es la defensa del empleo local, el nativismo y, de alguna manera, tener como prioridad a los habitantes conservadores del centro del país. Todo lo anterior en oposición a los sectores más refinados de las costas.

El cambio con la administración del presidente Biden es, al menos en lo conceptual, muy relevante. Tal vez es la última oportunidad del *establishment* de Washington, centrista y profesional, de retomar el curso de la política exterior. También se prueba en la idea de volver a influir en la agenda global como el principal actor internacional. En

este sentido, no se pretende ni se puede retornar a las posturas neoconservadoras que tuvo la administración del presidente Bush o incluso algunas de las aproximaciones de la administración Obama (particularmente ya no es posible el diálogo con China). El mundo neoconservador de la política norteamericana ha perdido todo tipo de influencia central. De alguna manera lo anterior ocurre porque fueron erradicados de su centro operacional que era el Partido Republicano. Sin embargo, la importancia de lo global y el rol central de Estados Unidos parecen recuperar al menos parcialmente sus espacios en las instancias formales del ámbito multilateral.

Es así que una vez asumido el gobierno Biden, se retomó con fuerza la participación de Estados Unidos en el Acuerdo de París y el país se reintegró a la Organización Mundial de la Salud (OMS) y otros similares en el ámbito global. En esto, resulta particularmente relevante en algunas de las actuaciones que tuvo en sus primeros meses en el ámbito multilateral. Podemos afirmar que son pocas las continuidades que se perciben entre las dos administraciones, al menos en términos de los énfasis de política exterior. Sin embargo, sobrevive un patrón de dependencia (*path dependency*) que es relevante a la hora de tomar decisiones. Para Pierson (2004), los senderos de dependencia son resultados e iteraciones producto de retroalimentaciones que ocurren después de una coyuntura crítica, las que generan un *timing*, una secuencia y una inercia de acontecimientos, en donde los eventos anteriores tienen un efecto que es difícil de modificar. Así como la coyuntura crítica que le permitió a Trump cortar la trayectoria de Obama, pero no pudo cortar todos los programas, lo mismo ocurrió con Biden frente a las acciones del gobierno anterior.

El caso más evidente se produjo en la retirada de Afganistán en agosto de 2021. Se constató una serie de problemas en la logística y la operación militar de salida. En este contexto, podemos apreciar que el gobierno de Biden no ha podido superar o eliminar de raíz todos los efectos de las decisiones tomadas por su antecesor. No cabe duda de que el plan operacional y su fracaso es responsabilidad de la administración demócrata. Empero, el plan original de negociación con el talibán provenía de la administración del presidente Trump. En su afán de negociar con autócratas y grupos distintos, invitó a los otrora terroristas a Camp David, generando una batalla entre los propios asesores y logrando a última hora que fuera cancelada la iniciativa (Baker *et al.*, 8 de septiembre de 2019). En ese ámbito, se podría incluso sugerir que la nueva administración demócrata podría revertir las negociaciones y haber cortado relaciones con el grupo islámico. Sin embargo, el patrón de dependencia y la continuidad de las decisiones lo hicieron imposible.

Actuando de manera solitaria y sin mediar reales trabajos con otras democracias occidentales, el ejemplo anterior demuestra que fue un gran problema de Trump el no considerar ninguna organización multilateral como relevante para sus decisiones. Como ya se ha mencionado, tuvo un desdén importante con la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) y no tuvo muchas contemplaciones con la alianza transatlántica en general. A su vez, con Rusia siempre estuvo el fantasma de haber sido apoyado en su elección de 2016 por medio de una colusión con medios, el uso de las redes sociales para alterar el resultado y la trama que terminó finalmente con el juicio de *impeachment*

del presidente por obstrucción a la investigación (del que salió absuelto por la mayoría republicana).

En este sentido, icónica fue la actitud de Trump frente al presidente Putin en la cumbre que sostuvieron en Helsinki en 2018. Su propia exasesora Fiona Hill, quien estuvo presente en el lugar, sostuvo que fue un momento extraño durante el cual se les vio muy cercanos y que la conferencia de prensa fue un gran acto de adulación al líder ruso. A tanto llega la preocupación de quienes estaban ahí, que la propia Fiona sostuvo, en un artículo algunos años después, que:

El acontecimiento fue el que más claramente reveló la convergencia de la política en Estados Unidos y Rusia para luego ser durante el mandato de Trump su desorganizado, pero mortalmente serio, intento de dar un autogolpe y detener el traspaso pacífico del poder del Poder Ejecutivo después de que perdiera las elecciones de 2020 frente a Biden (Hill, 2021, p. 42).

Es decir, las relaciones con Rusia, las que se mantuvieron en un momento complejo para el resto de la institucionalidad norteamericana, fueron un motivo de admiración autocrática para Trump. Lo anterior representó un problema para Europa.

Por su parte, las relaciones diplomáticas con China fueron tratadas de manera tan impredecible como errática. Si bien las relaciones bilaterales se mantuvieron, lo cierto es que, de parte de Estados Unidos, los chinos perciben que 2015 fue el punto de inflexión de deterioro en la relación durante el gobierno de Obama. A partir de ese año se declaró que la política de cooperación había fracasado y que China se estableciera como un competidor estratégico y no un socio. Los años siguientes con Trump fueron empeorando aún más, con una guerra arancelaria, y más aún con lenguaje muy directo al declarar en 2019 a Xi Jinping y al gobierno chino como enemigos, pese a que varias veces antes había señalado a ese mandatario como su amigo y una buena persona (Higgins, 23 de agosto de 2019). Al otro lado del Pacífico, hay autores chinos como Xiyiing (2021), que están escribiendo al mundo occidental, sosteniendo que la anterior política de cooperación se acabó y que están en competencia directa con Estados Unidos, lo que además habría sido una de las consecuencias de las decisiones del líder Xi Jinping y el 18° Congreso del Partido Comunista chino en 2019 (Xiyiing, 2021, p. 115).

Además, en este contexto, las tensiones fronterizas chino-indias volvieron a escalar en 2020. La administración Trump no tuvo reparo en acusar a los chinos como culpables de los incidentes (Ganguly, 2021, p. 11). Es decir, pese a lo disruptiva que ha sido la relación con India, la decisión de Trump fue apoyar sin dilación a ese país y culpar a China de los incidentes. Esto es de la máxima importancia, puesto que, en el caso de posible conflicto entre China e India, la ausencia de una equidistancia por Estados Unidos y Occidente podría alterar el balance regional y global para siempre. De hecho, tanto India como China mantienen un tono diplomático controlado, pero la retórica en los medios y la sociedad civil ha aumentado de tono considerablemente con miras al invierno de 2021, período que es más crítico en la frontera (Menon, 2021). Todo lo anterior se ve potenciado por la decisión de competir que han tomado Estados Unidos y China.

En el caso de India, la principal característica fue haber encontrado un enemigo íntimo entre el presidente Trump en el primer ministro Narendra Modi. Acusado de ser un representante del populismo de la derecha india, proviene de un lugar muy distinto a la élite dirigente de donde provenían Gandhi y el Partido del Congreso. Desde su lugar como desclasado, Modi más bien apunta a un nacionalismo indio que a las castas tradicionales. En esencia, reproduce en términos de la India el mismo discurso nacionalista, desconfiando, del islam, populista de derecha y con rasgos autoritarios (Ganguly, 2021, pp.12-13). Todo lo anterior pese a que en inicio Trump veía a India con muy malos ojos, incluyendo el tema migratorio y visas de ingreso a Norteamérica. Sin embargo, como el propio Ganguly reconoce, las relaciones históricas entre Estados Unidos e India nunca fueron realmente fuertes (tampoco malas) hasta que, en 2015, el presidente Obama alteró la fecha del Discurso del Estado de la Unión para asistir al desfile militar anual en Nueva Delhi. Ese hecho marca un antes y un después en la relación (p. 3).

Habiendo despejado algunas de las características especiales de la política exterior jacksoniana del presidente Trump, podemos concluir su profundo rechazo a la participación excesiva de Estados Unidos en los conflictos internacionales. Además, la política exterior del período no es producto del azar o improvisada. Como subrayamos antes, y utilizando la literatura, podemos señalar que fue disruptiva y por sobre todo impredecible. El presidente Joe Biden asumió en enero de 2021 con problemas en la reputación y el prestigio de Estados Unidos en todo el mundo. No eran tanto por el país, pero sí por la acción del gobierno previo. Unas encuestas globales realizadas por la Pew Research (Wike *et al.*, 10 de junio de 2021), muestran que al final de la administración Trump el 88% de los consultados afirmó no confiar en que el presidente de Estados Unidos hará lo correcto en materia de asuntos globales. Apenas asumieron los demócratas, quienes confiaban en la nueva administración pasaron del 13% al 75% de confianza, mientras que la opinión favorable creció del 32% al 64%. Es decir, además de los problemas objetivos que tenían al asumir el mando, se puede decir que cuentan con el apoyo de la opinión pública global.

Joe Biden tiene que reconstruir las relaciones dañadas con el resto del mundo. Por efecto de la misma pandemia, muchos mecanismos de consulta hoy no significan nada en materia internacional. Dentro de sus prioridades está recuperar las relaciones perdidas fundamentalmente con Europa y su alianza transatlántica. En este contexto, ya desde antes de siquiera ser presidente, trataba de poner algo de calma en los históricos socios. En la reunión más relevante de políticas públicas de seguridad en la actualidad, la Conferencia de Múnich, el entonces candidato Biden sostuvo que Estados Unidos estaría de vuelta. Tal como lo señalan Polyakova y Haddad (2019), quien sería futuro mandatario “tuvo un mensaje tranquilizador para los políticos, diplomáticos y líderes militares europeos preocupados por la retirada estadounidense: volveremos. El discurso de Biden fue recibido con aplausos y alivio” (p. 109). Pero como los propios autores señalan, esta es una ilusión que no comenzó ni terminó con Trump porque simplemente como continente han perdido centralidad.

En este contexto uno de los pilares de la política exterior para lo que sería la administración demócrata fue establecida por el propio candidato en un artículo en *Foreign*

Affairs (2020). Para Biden, la clave es comenzar en el primer año con una cumbre por las democracias. Esta promesa se está cumpliendo en formato híbrido por la pandemia del coronavirus a finales de 2021. También en dicho artículo tiene palabras muy duras en contra de Trump por su manejo con los aliados señalando que “ha designado las importaciones de los aliados más cercanos de Estados Unidos, desde Canadá hasta la Unión Europea, como amenazas a la seguridad nacional e incluso para imponer aranceles dañinos e imprudentes” (p. 70). Posteriormente hace una clara alusión a que la Organización del Tratado Atlántico Norte (OTAN) es la principal alianza a la que deben adherir porque si la organización es fuerte, Rusia tiene temor. Incluso, sostiene que Putin dirige una cleptocracia autoritaria con la que Estados Unidos debe ser particularmente duro (p. 73). Además, añade:

El compromiso de los Estados Unidos es sagrado, no transaccional. La OTAN está en el corazón mismo de la seguridad nacional de los Estados Unidos, y es el baluarte del ideal democrático liberal, una alianza de valores, que la hace mucho más duradera, confiable y poderosa que las asociaciones construidas por coerción o efectivo (Biden, 2020, p. 73).

Sin embargo, también realiza una velada advertencia, señala que la política exterior de su gobierno debe tener como principal fuente de inspiración a la clase media, lo que significa mayor inversión en temas como ciencia y tecnología, pero a la vez que será una política exterior de clase media donde el resto del mundo no puede amañar reglas de comercio injusto contra los Estados Unidos (Biden, 2020, pp. 69-70). Es decir, la receta es volver a liderar en el mundo, incluso aceptando errores de administraciones previas de Estados Unidos. Sin embargo, nada volvería a ser exactamente como antes, pues el mensaje jacksoniano de Trump caló como sendero de dependencia en la política exterior, puesto que el tema de la clase media y baja blanca que teme perder empleos llegó para quedarse, aunque muy matizado y en la esperanza de poder superarlo.

En sus primeros meses, Biden se mostró en favor de los acuerdos sobre cambio climático y calentamiento global. En este sentido, designó como enviado especial para el tema al exsenador y candidato presidencial John Kerry, quien asumió tareas desde ya relevantes como el regreso al Acuerdo de París y fue uno de los artífices de la delegación norteamericana en la Conferencia de las Partes COP 26 de las Naciones Unidas sobre cambio climático. También ha desplegado como bandera de lucha el mejoramiento de las democracias y el rechazo de autocracias como la rusa y otras.

En este sentido, Biden marcó con un viaje a Europa, en junio de 2021, el regreso de su país a la Alianza Transatlántica. Además, se hizo en su minuto el hincapié de haber sido la primera salida del mandatario fuera del país, en un signo de la importancia que le daba a reparar los daños. La gira contempló tres momentos muy distintos. Primero una reunión en Bruselas con la OTAN, con la cual marcó el regreso de un Estados Unidos que está dispuesto a pagar al menos parte de la cuenta, pero ser un activo miembro y líder de la organización. Posteriormente, se trasladó a Cornwall, donde se realizó la cumbre del grupo de los G7. En un fuerte contraste con la imagen de la foto de Trump

en 2018 (analizada previamente), en esta oportunidad Biden apareció relajado y como una parte integral del selecto club. Es así que sus primeras palabras al arribar a la cumbre fueron “*America is back*”, a la vez que acordó con los otros líderes el programa *Built Back Better* que apunta a mejorar los niveles de gobernanza, infraestructura y servicios de los países de ingreso medio o bajo (The White House, 2021).

Posterior a la cumbre del G7, el plato fuerte de la gira europea fue la reunión con el presidente ruso, Vladimir Putin. El encuentro fue realizado en Ginebra y marcó metas modestas, pero que se cumplieron. Como señala un artículo del diario británico *The Guardian* en los días posteriores a la cumbre (Harding, 16 de junio de 2021), fueron cinco los elementos que marcaron este encuentro. El primero es que se volvió a la normalidad y el fantasma de lo que ocurrió dos años antes con Trump estaba enterrado; no habría nada impredecible y todo estaría dentro del libreto. Segundo, Putin sigue viendo negativamente a Estados Unidos, no importa quien gobierne. Tercero, hubo resultados concretos de que era necesario sobrellevar la relación pese a las tensiones y que no se podían cortar los canales de comunicación. Cuarto, se constató que Putin seguía siendo un maestro para no asumir responsabilidades y eludir los temas concretos. Quinto, Putin le tiene más respeto a Biden que a los anteriores presidentes porque llegó por primera vez a tiempo a la cumbre. Estos resultados ya de por sí son un contraste con los años anteriores. Sin embargo, al poco andar se pusieron a prueba nuevamente los mecanismos de consulta con la crisis entre Ucrania y Rusia a finales del año 2021.

Por otro lado, tensiones con el gobierno chino se han intensificado desde que asumió Biden. Los norteamericanos no confían en China y tienen temor de que las cosas escalen en el futuro próximo, no solo con India, sino también en el conflicto con Taiwán (a la que China denomina una provincia renegada y no le reconoce ningún estatus), amén de tensiones con otras potencias en el sudeste asiático. En este contexto, se reflató el mecanismo de consultas del QUAD (cuadrilátero del Pacífico) en el que participan Estados Unidos, India, y Australia. En este contexto, el encuentro realizado en Washington en septiembre de 2021 dejó como resultado una agenda en materia de vacunas contra el coronavirus, ciberseguridad, trabajo conjunto en el Asia-Pacífico, entre otros (Smith, 2021). Sin embargo, junto con lo anterior, en 2021 ha visto la luz un nuevo acuerdo del marco AUKUS (Australia, Reino Unido y Estados Unidos), por el cual los tres signatarios facilitarán que sus países compartan información y conocimientos en áreas tecnológicas claves, como inteligencia artificial, cibernética, cuántica, sistemas submarinos y capacidades de ataque de largo alcance (Ward y McLeary, 15 de septiembre de 2021). Si el contexto de la reunión del cuadrilátero era una velada advertencia a los chinos, este acuerdo es una directa alusión a una competencia estratégica con Beijing.

No obstante, AUKUS significó desbalancear las relaciones con la Unión Europea y con Francia en particular, lo que en el marco de privilegiar la alianza transatlántica es un problema con necesidad de resolver inmediatamente. El problema se suscitó en que producto del acuerdo se canceló un contrato millonario por la construcción de submarinos para la Armada Australiana por parte de Francia. Ahora, el acuerdo es que en el marco de AUKUS los norteamericanos concurren con ayuda británica a la construcción de ocho submarinos de propulsión nuclear. La reacción en Bruselas y París no fue la

mejor. Francia obviamente reaccionó indignado y lo consideró una puñalada en la espalda. La Unión Europea reclamó formalmente. Sin embargo, muchos países al interior del continente miraron con indiferencia y hasta con agrado que AUKUS sea un freno al poder chino (Marafona, 2021).

Como podemos apreciar, en términos retóricos y de voluntad política, la administración Biden trata de manera constante de dar vuelta a la página del populismo jacksoniano que heredó de Donald Trump. En algún sentido ya logró tener la buena voluntad de una importante parte de Occidente. El problema de los submarinos australianos tuvo que ser resuelto con una visita del más alto nivel a Francia por parte de la vicepresidenta Kamala Harris en noviembre de 2021. Empero, las tensiones continúan y es la actitud firme frente a China y Rusia lo que mantiene a la alianza trasatlántica unida. Lo más sobresaliente del proceso es que hay la voluntad de generar una coyuntura crítica que rompa el sendero de dependencia que proviene de la doctrina jacksoniana. Sin embargo, mover en otra dirección todo el gobierno norteamericano toma tiempo. Además, el presidente Biden debe lidiar con problemas domésticos como la pandemia, la parálisis legislativa (atenuada en parte por su proyecto de infraestructura aprobado por el Congreso), crecientes indicios de inflación y una sociedad aún muy dividida por los acontecimientos que llevaron a su elección. Pero existe un cambio de rumbo y este debería notarse con el correr de los años, particularmente dependiendo del resultado en las elecciones de medio periodo en 2022.

De Trump a Biden en América Latina

América Latina está realmente ausente del debate de política exterior norteamericana ya por un buen tiempo. Cuando se mira la relación de Trump con América Latina, su preocupación fue siempre basada en dos temas fundamentales: el control de la migración y la dictadura venezolana de Nicolás Maduro. Las horribles imágenes de familias separadas en la frontera sur de Estados Unidos y los niños encarcelados siempre se tomaron, además, como un asunto de política interna. Sin embargo, los efectos también se pudieron apreciar de manera relevante en materia comercial y de libre tratado. Sin ir más lejos, uno de los principales problemas fue el retiro de Estados Unidos del TPP, como así la renegociación de los términos de NAFTA con México y Canadá. Si bien Trump se vio favorecido en la región por el triunfo de Jair Bolsonaro, lo que llama más la atención fue la buena relación que tuvo con el presidente Andrés Manuel López Obrador, un mexicano de izquierda. En este sentido, es relevante que las relaciones en general entre el continente y Trump fue más bien fría y, en algunos casos, directamente hostil.

La principal excepción fue Colombia y, hasta cierto punto, también Chile desde el establecimiento de la administración de Sebastián Piñera. También mientras duró la administración de Mauricio Macri en Argentina las relaciones fueron cordiales, al menos a nivel personal. En ese sentido, uno de los pocos contactos personales que tuvo Trump con la región fue su presencia en el G20 de Buenos Aires. Iba a participar en su

minuto de la reunión de APEC que se realizaría en Santiago de Chile a finales de 2019, pero con el estallido social en dicho país se canceló toda la cumbre. Es decir, solamente una vez viajó a la región. Así entonces, ni siquiera visitó México, como principal asunto fronterizo, o Colombia, país con el que tuvo estables relaciones. Su único tour enfocado a la región fue cancelado por la crisis siria en 2018. Eso refleja la nula importancia que le daba a América Latina.

La dictadura venezolana solamente ha tenido importancia por la presión de los votantes conservadores de la Florida, incluyendo el exilio venezolano y cubano. Además, fue una de las formas para obtener la lealtad a toda prueba del senador de ese estado, Marco Rubio. Sin embargo, en términos prácticos nada pasó con la horrorosa realidad que viven millones de venezolanos.

La presencia china en la región ha sido negligentemente tomada por Estados Unidos hasta hace muy poco tiempo. Solamente en la segunda mitad del gobierno de Trump se hizo realidad. El representante que sí hizo presencia y relativamente polémica fue el segundo secretario de Estado, Mike Pompeo, quien fundamentalmente se dedicó, junto a criticar al régimen de Maduro, a advertir las consecuencias para los países latinoamericanos sobre hacer negocios con China. En un discurso, ante 300 empresarios, intelectuales y personalidades chilenas a finales de 2019, fue extremadamente directo, al señalar que:

Nosotros tenemos una tarea muy importante para realmente solidificar estos lazos [con América Latina], porque si no lo hacemos siempre existe la posibilidad que otro país, otro supuestamente amigo, venga. El problema es que cuando China hace comercios en América Latina generalmente introduce capital corrosivo y genera corrupción [...] No hay que equivocarse. China tiene actividades comerciales que están conectadas con un objetivo de robar propiedad intelectual, desarrollos tecnológicos, y nosotros hablamos de cómo compartir información para ver cómo proteger a nuestros ciudadanos y también evitar cuando China estáabajando en forma nefasta y malévola (Pompeo, 2019).

La amenaza fue tan directa como poco diplomática. Estuvo en el mismo lenguaje que la administración Trump usó con todo el resto del mundo. Pese a estos contactos que existieron, podemos afirmar que América Latina alcanzó nuevos mínimos de interés durante la administración Trump. En este sentido, Sabatini y Naylor ya lo advertían a finales de 2017. El trato insultante a los latinos, además de un descarado y malicioso interés por la región, alcanzó niveles nunca vistos en el principio de la administración. Por su parte, el retiro de estados Unidos del Transpacific Partnership (TPP) fue una clara violación a los principios de comercio abierto que había mantenido el país por décadas y afectó a varios mercados importantes en la zona. Al respecto, los autores señalan que:

Abandonar el TPP ha tenido un costo. Estados Unidos está perdiendo su estatus como líder en América Latina. China ha aumentado su

papel económico y político en todo el hemisferio sur, convirtiéndose en el primer o segundo socio comercial más importante de Argentina, Brasil, Chile y Perú. China también se ha convertido en el mayor mercado de exportación para cinco países de América Latina, incluidos Brasil, Chile y Perú, y el mayor mercado de importación para seis países de América Latina (Sabatini y Naylor, 2017).

La conclusión es que los años de Trump en la Casa Blanca fueron de un país completamente ausente de la región. Ni siquiera participó de ningún mecanismo, evento o cumbre en América Latina. Es tan poco lo destacable, y quitando algún encuentro en la Casa Blanca o su viaje a Argentina, que es poco más lo que se puede señalar, incluyendo las buenas relaciones con López Obrador en México y particularmente con Jair Bolsonaro.

Terminada la administración Trump, el presidente Biden se vio enfrentado a una región cada vez menos conocida y comprendida en los pasillos de Washington, a la vez que de alguna manera muy distinta a la que dejó como vicepresidente cuatro años antes. Las crisis políticas se han hecho una fuente de inestabilidad permanente en la región. Por un lado, están también los cambios profundos al interior del gigante de la región, como es el caso de Brasil bajo la administración del presidente Jair Bolsonaro, o la propia revuelta social en Chile que reconoce Biden en su texto a *Foreign Affairs* en 2019.

En este contexto, algunos sostienen que hay una oportunidad para Latinoamérica. Al respecto, hay voces señalando que el encuentro por la democracia de finales de 2021 puede ser un buen momento para mostrar interés por la región. En este sentido, también frente a la presencia china extendida en el continente es mejor reaccionar tarde que mal. Es así como la primera gira del Departamento de Estado para escuchar a América Latina, que incluyó a Colombia, Ecuador y Panamá, es un paso adelante (Osborn, 15 de octubre de 2021), lo mismo que la visita del secretario de Estado Antony Blinken a la región fue bienvenida. Para Camilleri (2020), es muy relevante la presidencia de Biden, pues como vicepresidente de Obama fue el gran emisario de Estados Unidos en América Latina. Conoce la región pues la ha visitado extensamente y tiene contactos con gente.

La evaluación de su primer año como presidente es que Biden ha escuchado y cambiado de actitud, pero todavía se necesitan más gestos concretos. Es decir, el trato de la administración al mundo latino, a las necesidades de los países en la zona, es diferente, pero todavía falta ver una estrategia de cómo se va a entender en una región que pasa por uno de sus momentos más críticos en las últimas décadas, con una merma importante en la calidad de la democracia y una pandemia que hizo retroceder las economías de todo un continente. Si a lo anterior se le suma la presencia china, la mezcla para Estados Unidos puede ser compleja. Ciertamente superar el populismo jacksoniano y populista es un gran avance, pero puede que no sea suficiente. Es además en la conveniencia del propio Estados Unidos, enfrentado a China y a un cambio de época.

Conclusiones

El presidente Donald Trump modificó un sendero de dependencia de décadas en la política exterior norteamericana. En su decisión estuvo primero un asunto político interno dentro del Partido Republicano. Para lograr ser elegido necesitó romper con el mundo neoconservador que hasta la década pasada dominó sin contrapeso la colectividad y en parte la visión de Estados Unidos en el mundo. Muchos han señalado que la actividad del exmandatario fue errática o sin ninguna dirección. Este trabajo busca demostrar que sí la tenía y que, por el contrario, se ciñó a ella con particular celo. Su visión doctrinaria provenía de una variante de populismo norteamericano denominado jacksoniano en honor a las visiones sobre el mundo que ostentó el expresidente del siglo XIX Andrew Jackson. En este sentido, la idea del aislacionismo se combina con un fuerte militarismo, pero con el único objeto de proteger el estilo de vida de los que habitan el país, con un fuerte acento nativista.

Este objetivo se pudo lograr alineando a una población blanca y de estratos sociales obreros que se cansaron del globalismo que les ofrecía el Partido Demócrata y del rol de policía mundial y defensor de la democracia que ostentaron la administración Bush y los neoconservadores republicanos. En este escenario, Trump logró una política exterior que tenía por característica fundamental que fuera impredecible en sus decisiones para mantener a la comunidad internacional en vilo, además de manifestar un gran desdén por el orden multilateral.

En este contexto, la alianza transatlántica y la OTAN tuvieron su período de mayor distanciamiento, a la vez que inició una guerra arancelaria con China. Tuvo incidentes con buena parte de las democracias occidentales. En sentido contrario, llamó la atención su cercanía personal con el presidente ruso Vladimir Putin, y extrañamente, su visión positiva del dictador norcoreano Kim Young Un. En India encontró un compañero de ruta al que no quiere ni respeta, pero que finalmente aceptó porque el enemigo de mi enemigo se transforma en mi amigo, y ese es sin duda China. A su vez, América Latina estuvo prácticamente ausente de su interés político, fuera de ocasionales buenas relaciones con líderes como Jair Bolsonaro en Brasil o Mauricio Macri en Argentina. Lo único, y producto de presiones internas, fue castigar más de palabra que en los hechos a la dictadura venezolana de Nicolás Maduro y retroceder en algunos avances que había hecho el presidente Obama con el régimen cubano.

Posteriormente, el presidente Joseph Biden asumió el poder en mitad de una crisis de gobernabilidad nunca vista en Estados Unidos, y precedido de un intento de golpe de Estado perpetrado en el Capitolio el 6 de enero de 2021. En este contexto, su política exterior ha sido, durante el primer año de su gestión, recomponer lazos con la OTAN y la Unión Europea. Esta tarea ha sido en general exitosa, pero no sin sobresaltos, producto de la atención que ha prestado a China como un competidor y una fuente de potencial conflicto. Es así que las reuniones con los países del Asia-Pacífico y sobre todo su relación con Australia trajeron un conflicto por la construcción de submarinos con Francia, lo que repercutió en parte con algunos miembros de la alianza transatlántica.

El presidente Biden ha vuelto a la escena multilateral y el encuentro con Putin ha sido directo, franco y no exento de dificultades, pero muestra ciertos avances, sobre todo en la capacidad negociadora de Washington frente a crisis como las que tiene Rusia con Ucrania.

Con América Latina se perciben cambios en el lenguaje y en el trato. Se ha señalado que es necesario escuchar a la región y eso ha sido su primer año. El mandatario demócrata es uno de los presidentes más conocedores de Latinoamérica, y aunque todavía no se perciben resultados, se puede esperar un cambio para mejor. La política exterior de Estados Unidos fue muy estable en el periodo de la posguerra y de alguna manera sus prácticas, principios y acciones sobrevivieron hasta muy iniciado el siglo XXI. En cierta medida, el populismo jacksoniano fue un golpe a la cátedra y a la historia por cuatro años. Es imposible pensar que en el futuro pueda volver al mismo lugar en que estaban antes de 2017. Sin embargo, recuperar el prestigio y la influencia en el mapa mundial es el principal desafío de Biden. El tiempo corre en su contra. China, India y Rusia están tomando su lugar. América Latina puede ser de gran ayuda si es que se lo proponen en Washington. Cabe una gran duda: si recogerán el guante para promocionar más y mejores democracias, respeto irrestricto a los derechos humanos y libertad económica. Es una historia en pleno desarrollo y en la que se está redefiniendo el *role set* de la primera potencia mundial.

Referencias

- Abrams, E. (2017). Trump the traditionalist: a surprisingly standard foreign policy. *Foreign Affairs*, (96)4, 10-16.
- Anderson, N. y Cha, V. (2017). The Case of the Pivot to Asia: System Effects and the Origins of Strategy. *Political Science Quarterly*, (132)4, 595-617.
- Baker, P.; Mujib, M. y Crowley, M. (8 de septiembre de 2019). How Trump's Plan to Secretly Meet with the Taliban Came Together and Fell Apart. *The New York Times*. <https://www.nytimes.com/2019/09/08/world/asia/afghanistan-trump-camp-david-taliban.html>.
- Bentley, M. y David, M. (2021). Unpredictability as doctrine: Reconceptualising foreign policy strategy in the Trump era. *Cambridge Review of International Affairs*. DOI: 10.1080/09557571.2021.1877616.
- Biden, J. (2020). Why America Must Lead Again: Rescuing U.S. Foreign Policy After Trump. *Foreign Affairs*, (99)2, 64-76.
- Blum, M. y Parker, C. (2019). Trump-ing Foreign Affairs: Status Threat and Foreign Policy Preferences on the Right. *Perspective on Politics*, (17)3, 733-755.
- Boucher J.C. y Thies, C. (2019). "I Am a Tariff Man": The Power of Populist Foreign Policy Rhetoric under President Trump. *Journal of Politics*, (81)2, 712-722.
- Bull, H. (2002). *The Anarchical Society: A Study of Order in World Politics*. Nueva York: Columbia University Press.
- Bumiller, E. (6 de noviembre de 2008). Internal Battles Divided McCain and Palin Camps. Recuperado de: <https://www.nytimes.com/2008/11/06/us/politics/06mccain.html>.
- Camilleri, M. (2020). Biden's Latin American Opportunity: Why the Western Hemisphere Is More Important Than Ever. *Foreign Affairs* [Online]. Recuperado de: <https://www.foreignaffairs.com/articles/central-america-caribbean/2020-12-28/bidens-latin-american-opportunity>.
- Cantir, C. y Kaarbo, J. (2016). *Domestic Role, Contestation, Foreign Policy and International Relations*. Nueva York: Routledge.
- Clinton, H. (11 de octubre de 2011). America's Pacific Century. *Foreign Policy*. Recuperado de: <https://foreignpolicy.com/2011/10/11/americas-pacific-century/#>.
- Friedman, U. (1º de junio de 2019). The Disturbing Logic of Trump's Lovefest With Kim Jong Un. *The Atlantic*. <https://www.theatlantic.com/politics/archive/2019/06/why-doe-donald-trump-keep-praising-kim-jong-un/590830/>.

- Ganguly, S. (2021). Obama, Trump and Indian foreign policy under Modi. *International Politics*. Recuperado de: <https://doi.org/10.1057/s41311-021-00294-4>.
- Haass, R. (2020). Present at Disruption. *Foreign Affairs*, (99)5, 24-34. Recuperado de: <https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2020-08-11/present-disruption>.
- Harding, L. (16 de junio de 2021). Five things we learned from the Biden-Putin summit in Geneva: Cool normality helped exorcise ghost of 2018's disastrous Helsinki summit but what else was achieved? *The Guardian*. Recuperado de: <https://www.theguardian.com/us-news/2021/jun/16/five-things-we-learned-from-the-biden-putin-summit-in-geneva>.
- Heutemann, E. (27 de agosto de 2018). John McCain hated Obamacare, but ultimately saved it: Analysis. *ABC News*. Recuperado de: <https://abcnews.go.com/Health/analysis-john-mccain-hated-obamacare-ultimately-saved/story?id=57423435>.
- Higgins, T. (23 de agosto de 2019). In a bad sign for trade talks, Trump deploys a new label for China's Xi - 'enemy'. *CNBC News*. Recuperado de: <https://www.cnbc.com/2019/08/23/bad-sign-for-trade-talks-trump-calls-china-president-xi-enemy.html>.
- Hill, F. (2021). The Kremlin's Strange Victory: How Putin Exploits American Dysfunction and Fuels American Decline. *Foreign Affairs*, (100)6, 36-47.
- Holland, J. y Fremor, B. (2021). The discursive hegemony of Trump's Jacksonian populism: Race, class, and gender in constructions and contestations of US national identity, 2016-2018. *Politics*, (41)1, 64-79.
- Holsti, K. (1970). National Role Conceptions in the Study of Foreign Policy. *International Studies Quarterly*, (14)3, 233-309.
- Levitsky, S. y Ziblatt, D. (2018). *How democracies die*. Nueva York: Penguin Books.
- Marafona, M. (2021). European Reactions to AUKUS and Implications for EU Strategic Autonomy. *Joint Brief*, 5. Joint Union Project EU Horizons.
- Menon, S. (2021). How India and China Can Keep the Peace: Better Diplomacy and Stronger Guardrails Can Prevent War. *Foreign Affairs* [Online]. Recuperado de: <https://www.foreignaffairs.com/articles/china/2021-12-08/how-india-and-china-can-keep-peace>.
- Osborn, C. (15 de octubre de 2021). The U.S.-Mexico Drug War Gets a Rebrand: Can the "Bicentennial Framework" be a turning point? *Foreign Policy* [Online]. Recuperado de: <https://foreignpolicy.com/2021/10/15/mexico-united-states-drug-war-security-cooperation-merida-initiative-bicentennial-framework-biden-amlo/>.

- Pengelly, M. (10 de junio de 2018). Merkel's G7 photo says everything about Trump's diplomacy – or does it? *The Guardian*. Recuperado de: <https://www.theguardian.com/world/2018/jun/10/angela-merkel-photo-donald-trump-diplomacy>.
- Pierson, P. (2004). *Politics in Time*. Princeton: Princeton University Press.
- Polyakova, A. y Haddad, B. (2019). Europe Alone: What Comes after the Transatlantic Alliance. *Foreign Affairs*, (98)4, 109-120.
- Pompeo, M. (2019). *Seizing the Opportunity for Freedom in the Americas*. Recuperado de: <https://www.state.gov/secretary-pompeos-remarks-at-the-casa-piedra-seizing-the-opportunity-for-freedom-in-the-americas/>.
- Putnam, R. (1988). Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games. *International Organization*, (42)3, 427-460.
- Rosati, J. y Scott, J. (2011). *The politics of United States foreign policy*. Boston: Wadsworth.
- Sabatini, C. y Naylor, W. (2017) Trump Riles Latin America: His Policy of Hostility and Disdain. *Foreign Affairs* [Online]. Recuperado de: <https://www.foreignaffairs.com/articles/south-america/2017-11-08/trump-riles-latin-america>.
- Smith, S. (2021). What's Next for the Quad? *Council of Foreign Relations in Brief*. Recuperado de: <https://www.cfr.org/in-brief/quad-leaders-summit-indo-pacific-whats-next>.
- The White House. (2021). *Fact sheet: President Biden and G7 Leaders Launch Build Back Better World (B3W) Partnership*. Recuperado de: <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/06/12/fact-sheet-president-biden-and-g7-leaders-launch-build-back-better-world-b3w-partnership/>.
- Ward, A. y McLeary, P. (15 de septiembre de 2021). Biden announces joint deal with U.K. and Australia to counter China. *Político*. Recuperado de: <https://www.politico.com/news/2021/09/15/biden-deal-uk-australia-defense-tech-sharing-511877>.
- Wehner, L. y Thies, C. (2021). The nexus of populism and foreign policy: The case of Latin America. *International Relations*, (35)2, 320-340.
- Wike, R.; Poushter, J.; Silver, L.; Fetterolf, J. y Mordecai, M. (10 de junio de 2021). America's Image Abroad Rebounds With Transition From Trump to Biden: But many raise concerns about health of U.S. political system. *Pew Research Center*. Recuperado de: <https://www.pewresearch.org/global/2021/06/10/americas-image-abroad-rebounds-with-transition-from-trump-to-biden/>.

Wojczewski, T. (2019). Trump, Populism, and American Foreign Policy. *Foreign Policy Analysis*. DOI: 10.1093/fpa/orz021.

Xiying, Z. (2021). The Trump Effect: China's New Thoughts on the United States. *The Washington Quarterly*, (44)1, 107-127.

América Latina: pandemia, disputas geopolíticas y desigualdad frente a la crisis del multilateralismo

Andrés Serbin*

Introducción

Es probable que la pandemia del COVID-19 haya causado el mayor daño económico, político y social a la humanidad desde la Segunda Guerra Mundial (Zakaria, 2020, p. 2). De hecho, aceleró algunos de los procesos y tendencias preexistentes, y enfrentó a la humanidad a nuevos desafíos y escenarios a nivel mundial, cuyos alcances apenas se vislumbran (Brands y Gavin, 2020, p. 5). También ha dado lugar a un extenso debate sobre si alterará definitivamente el curso de la historia, si con el desarrollo y la aplicación de las vacunas el mundo retornará al estado previo a la pandemia o si más que rediseñar la historia la pospandemia dará lugar a la acentuación y profundización de algunos de los actuales procesos en marcha. Es evidente, sin embargo, que ha producido una aceleración en la transformación y reconfiguración del sistema internacional en el marco de un proceso de cambio desordenado. La pandemia del COVID-19 y la agudización de la rivalidad entre grandes potencias —en particular, entre China y los Estados Unidos— ha profundizado el deterioro del multilateralismo existente y ha contribuido a provocar “la transición sistémica más importante desde el fin de la Guerra Fría” (Bernal-Meza, 2021, pp. 199-202), en el marco de una crisis y una reconfiguración de la gobernanza global y de la globalización. En este sentido, la comprensión de la relación entre el impacto de la pandemia y el curso de los cambios del sistema internacional en un contexto de alta incertidumbre es fundamental.

* Antropólogo y autor especializado en América Latina y el Caribe, Rusia, Eurasia y Asia Pacífico. Desde 1997 se desempeña como presidente del *think tank* Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES). Contacto: aserbin@cries.org.

Por otra parte, el impacto económico y social de la pandemia del COVID-19 en América Latina y el Caribe ha profundizado las desigualdades internas en y entre las sociedades de la región, y se ha articulado a las desigualdades entre naciones.

En la actual fase de transición del sistema internacional, la pandemia ha agudizado la crisis del multilateralismo afectando la capacidad global y regional de enfrentarla al dar lugar a la emergencia de visiones y políticas soberanistas, y generando —en diferentes lugares del planeta, pero en especial en América Latina y el Caribe— un incremento de las rivalidades geopolíticas y la utilización de una “diplomacia sanitaria” para ocupar espacios y ganar influencia a través de estrategias de “poder blando”. El presente capítulo analiza estos procesos en América Latina y el Caribe a la luz de la profundización de las desigualdades socioeconómicas internas en la región y de la agudización de la competencia geoestratégica entre las potencias en la región.

La articulación entre los procesos de cambio globales y las transformaciones regionales ante el impacto de la pandemia requieren, en este sentido, de un análisis detallado de la transición global, de la crisis del multilateralismo, de la reaparición de la geopolítica y de su incidencia sobre la situación regional a partir de un desglose de las desigualdades que atraviesan tanto el ámbito internacional como regional.

Una tormenta perfecta: pandemia y transición global

Antes de desencadenarse la pandemia a principios de 2020, como lo hemos analizado en otros trabajos (Serbin, 2016, 2018 y 2019), el sistema internacional ya se encontraba sumergido en una compleja transición, marcado por el desplazamiento de la dinámica económica de Occidente hacia Asia y el ascenso de China como la segunda economía mundial, y por una redistribución global del poder. Consecuentemente, ya se había iniciado el proceso de transición hacia un nuevo orden mundial caracterizada, en principio, por la crisis del orden liberal internacional, articulada a una crisis del multilateralismo y de la gobernanza global, y a una transfiguración del proceso de globalización iniciado en la década del setenta del siglo pasado.

En su conjunto, esta combinación compleja de procesos globales generó una fase de extrema incertidumbre mundial. Tanto el balance de poder mundial como el consenso en torno a un orden liberal internacional se han ido desvaneciendo sin haber dado lugar al establecimiento y la eventual consolidación de un nuevo orden (Haass, 2017 y 2020). De hecho, como señala el mismo Haass, esta fase de transición se caracteriza por órdenes y momentos superpuestos que generaron un gran desorden por la incidencia de diversos factores. La coexistencia de varios órdenes y momentos coincidió con el debilitamiento de la hegemonía global estadounidense (Cooley y Nixon, 2020), la gradual dilución de un orden predominantemente unipolar encarnado por el liderazgo de Estados Unidos y por la continuidad de la supremacía de Occidente para derivar —con la aparición de nuevos actores protagónicos y con el ascenso de Asia (Chu y Zheng,

2021), especialmente de China— hacia la potencial emergencia de un orden posoccidental (Stuenkel, 2016), cuya configuración se encuentra en desarrollo. Este proceso de configuración incompleta combina, de manera acelerada, diversos niveles y flujos de interacción internacional donde coexisten ordenes multipolares o policéntricos —por la emergencia de nuevos polos de poder económico, tecnológico, geopolítico y militar— con una crecientemente y predominante bipolaridad geoestratégica entre Estados Unidos y China como eje ordenador del sistema internacional (Actis y Creus, 2020, Bernal-Meza, 2021). En el marco de la incertidumbre internacional propia de esta fase, tanto la multipolaridad como la bipolaridad que se despliegan afectan los mecanismos y las normas preexistentes en el marco de los acuerdos multilaterales nacidos y desarrollados en el sistema liberal internacional, y ponen en crisis la gobernanza y la estabilidad global. Si el multilateralismo dio lugar a más de un siglo —en sus diferentes etapas— de credibilidad y visibilidad en el abordaje de los temas de la agenda global, en la actualidad ha dado lugar a un creciente pesimismo sobre su eficacia en resolver estos temas —a los que sumaron los riesgos y las amenazas que conllevan la pandemia y los efectos del cambio climático— y de su capacidad de ajuste a los nuevos desafíos que enfrenta la humanidad (Embajada Abierta, 2021).

No es este el lugar para profundizar en el debate teórico que da pie a argumentaciones diferentes sobre la actual configuración del sistema internacional, pero estos procesos y tendencias se agudizaron con la emergencia de la pandemia, que se convirtió, según Blackwill y Wright (2020), en el mayor reto para el orden internacional previamente existente bajo el liderazgo de Estados Unidos.

Sin embargo, haciendo un primer balance, a nivel internacional, posiblemente la primera víctima —y la más evidente— de la pandemia haya sido la cooperación internacional y su capacidad de promover y proveer, a través de mecanismos multilaterales, bienes públicos globales¹. En un mundo caracterizado por las desigualdades entre los habitantes del planeta y las naciones más y menos poderosas, el desorden mundial existente al que refiere Haass (2020), provocó una respuesta caótica, asimétrica y desigual por parte de los principales actores del sistema internacional, desafiando el internacionalismo, el globalismo y el multilateralismo, al no poder impulsar una gobernanza global de la salud en respuesta al desafío del COVID-19.

La pandemia ha generado una crisis global de la salud pública que sacude nuestras vidas, mostrando no solo nuestra gran vulnerabilidad sino también las deficiencias de un sistema “donde quien nace pobre sufrirá las consecuencias de la pobreza también en su salud” (*En Positivo*, 22 de abril de 2021), así sea un individuo o un país, y ante el cual, a la vez, la capacidad de respuesta colectiva a través de mecanismos multilaterales ha presentado marcadas dificultades y limitaciones. De hecho, el descontento actual con la globalización y las formas existentes de gobernanza global amenazan los cimientos del orden multilateral basado en normas, particularmente en el caso del descontento

1 Probablemente la segunda víctima haya sido la verdad científica, en tanto que la competencia geopolítica ha incrementado las campañas de desinformación así como las distorsiones y las falacias propagadas en torno a los datos científicos en juego.

político evidenciado en años recientes con el papel de Estados Unidos y asociado con el fracaso del sistema de Bretton Woods (Kharas, Snower y Strauss, 2020).

Pese a la importante infraestructura de salud desarrollada desde 1948 con la creación de la Organización Mundial de la Salud (OMS), la respuesta inicial a la pandemia se caracterizó por una falta de coherencia global en términos de una política consistente e integral para enfrentar esta amenaza, asociada además a significativos retrasos en la información, a la falta de transparencia y de reconocimiento de avances y hallazgos científicos, y a la ausencia de coordinación de y con grupos informales y estructuras formales como el G7, el G20 y el Consejo de Seguridad de la ONU.

A 75 años de la creación de la ONU, el Consejo de Seguridad —como único órgano de la ONU cuyas decisiones deben ser cumplidas por sus Estados miembros— no pudo reunirse inmediatamente para enfrentar la pandemia en los primeros meses de su eclosión —cuando era necesaria una respuesta rápida— y reaccionar en forma colectiva y adecuada frente a una crisis sanitaria de esta escala, y continuó siendo atravesado por las diferencias entre sus miembros y, en particular entre sus cinco miembros permanentes (Malacalza y Hirst, 2020). El G7 y el G20 reaccionaron a un año de desencadenarse la pandemia, a raíz de los esfuerzos de la nueva administración estadounidense bajo la presidencia de Joe Biden de promover y reconstituir el entramado multilateral. La renuencia a asumir un liderazgo global en la crisis por parte de la administración Trump y su énfasis soberanista de *America First*, se combinó con las limitaciones y la incapacidad de las instituciones internacionales —formales e informales— y de sus burocracias para abordar colectivamente la amenaza de la pandemia, y con un incremento de las respuestas aislacionistas, nacionalistas y populistas a la misma.

En este sentido, el COVID-19 hizo más evidentes la incapacidad de reacción y las rémoras burocráticas y políticas de un sistema multilateral integrado también por el FMI, el Banco Mundial, la OTAN, la OMC, ASEAN, los BRICS y la OCS, entre otras muchas organizaciones de cooperación económica, política o militar.

De hecho, si bien la cooperación ha sido una de las ideas fundamentales para la persistencia de un orden internacional estable en el siglo XX y el multilateralismo el instrumento para ponerla en funcionamiento entre las naciones, ambas han entrado en crisis. Pese a las experiencias positivas en el abordaje de crisis globales previas, como la crisis financiera de 2008, frente a la pandemia fue evidente que hubo desde un inicio una marcada falta de capacidad para coordinar acciones conjuntas a nivel global, y las iniciativas que se impulsaron se desarrollaron en función de intereses nacionales y se proyectaron internacionalmente, como veremos más adelante, en función de estrategias geopolíticas y del interés de los Estados.

Como bien señalan Rodrigues y Kleiman (2020), esta situación evidenció la bifurcación y la confrontación entre visiones del “soberanismo” y del “multilateralismo”: por un lado, un paradigma hobbesiano donde prevalecen decisiones nacionales con un mínimo de coordinación versus, por otro lado, un multilateralismo grociano/kantiano con la identificación y el uso de la cooperación como principal instrumento

para enfrentar amenazas y riesgos globales, respectivamente. Pero la primera fase de reacción de los diferentes gobiernos frente a la pandemia —comenzando por el unilateralismo de la administración Trump y por la reticencia de China de proveer información oportuna— se caracterizó por un extremo “soberanismo” que privilegió las respuestas a nivel nacional.

La crisis del multilateralismo: narrativas y niveles múltiples

Desde la creación de la ONU, durante los últimos 75 años diversas expresiones de multilateralismo —como forma de acción común entre tres o más Estados, entendidas como “conjuntos persistentes de reglas que restringen la actividad, moldean las expectativas y prescriben roles” para los Estados (Keohane, 1994, p. 58)— han servido para configurar un sistema de acuerdos, instituciones y mecanismos para apuntalar la seguridad y la estabilidad mundial en distintos ámbitos, y para promover una serie de normas y principios. Estas normas y principios han respondido principalmente a valores y narrativas occidentales asociadas con el sistema liberal internacional que se estableció luego de la Segunda Guerra Mundial y que se consolidó bajo la hegemonía de Estados Unidos, luego del fin de la Guerra Fría.

Actualmente, el sistema multilateral global padece una crisis caracterizada por importantes déficits en términos de legitimidad, transparencia, rendición de cuentas y representación equitativa, y se encuentra seriamente afectado por la reconfiguración de las relaciones de poder a nivel mundial y por limitaciones en su capacidad de abordar y responder a nuevos riesgos y amenazas globales y regionales. El multilateralismo es frecuentemente percibido como un ejercicio diplomático distante que no puede seguir el ritmo de la escala, la complejidad y la urgencia de los desafíos impuestos por una nueva agenda global vinculada a la transición hacia un nuevo orden mundial y a nuevas relaciones de poder entre las naciones. La necesidad de una inclusión significativa de una gama más amplia de actores no estatales y de la participación más equitativa de los Estados se ha acentuado y se ve profundizada por la pandemia del COVID-19.

Esta crisis obedece tanto a las propias falencias y limitaciones de los mecanismos multilaterales, como a una reconfiguración de las relaciones de poder mundial con la emergencia de nuevos actores a raíz del desplazamiento del dinamismo económico desde el ámbito noratlántico hacia el Asia-Pacífico, y en particular con el ascenso económico y la proyección geopolítica de China.

El multilateralismo ha sido afectado por posiciones y políticas unilaterales, proteccionistas y eventualmente aislacionistas de algunos actores internacionales relevantes y por los rebotes nacionalistas y populistas ya mencionados, desplegados en diferentes países. En años recientes, con la emergencia de movimientos nacionalistas y populistas, y particularmente bajo la presidencia de Trump en Estados Unidos, el multilateralismo sufrió, al igual que el sistema liberal internacional, la gobernanza global y la

globalización —que desde la década del setenta propulsó una mayor interdependencia entre los estados—, una crisis de legitimidad y de confianza.

En este marco, la narrativa del multilateralismo como un instrumento útil para mejorar el bienestar de todas las naciones —a través de su cooperación— y para proveer bienes públicos globales o regionales —por medio de una acción colectiva entre los Estados—, en su versión predominantemente occidental y asociada al auge del sistema liberal internacional, también entró en crisis. Consecuentemente, en la actualidad se ha desplegado un espectro de narrativas —como expresiones de los intereses geoestratégicos de diversos actores y élites— que divergen, más allá de la retórica y de los relatos discursivos, en sus percepciones, concepciones y propuestas en torno al multilateralismo, y que marcan asimetrías y desigualdades entre estos actores y entre las élites políticas y económicas.

En el plano global, se han desarrollado dos narrativas predominantes en relación a la ONU y a sus agencias e instrumentos asociados como mecanismos multilaterales que configuran la arquitectura de la gobernanza global. Una de ellas propone la continuidad y preservación de estos mecanismos, pese a la contestación y a los cuestionamientos existentes procedentes de diversos sectores, en tanto considera que su relevancia y la de las normas asociadas para promover la estabilidad global no ha decaído ni ha desaparecido. La otra propone una reforma y un rediseño de los mecanismos multilaterales a nivel global para superar las falencias institucionales existentes y para enfrentar los desafíos de un entorno mundial más complejo, diversificado y multidimensional. Eventualmente, ambas narrativas no evidencian una diferenciación radical, particularmente cuando se analizan los objetivos geoestratégicos de los diversos actores; esto, porque incorporan en su discurso y en sus apelaciones retóricas elementos de las mismas narrativas que cuestionan y marcan las asimetrías existentes entre los diferentes actores que las promueven.

Sin embargo, ambas narrativas —de alcance global— expresan, a grandes rasgos y con matices intermedios, las visiones políticas de los principales actores del sistema internacional actual como *rule makers*, fuertemente condicionadas por la configuración de una combinación de un orden multipolar —en función de la existencia y el surgimiento de viejos y nuevos actores protagónicos internacionales— y de un orden bipolar sustentado en la competencia estratégica entre China y Estados Unidos. Es paradójico, en este contexto, que muchas de las críticas y apelaciones con el propósito de introducir cambios en el sistema multilateral, como en el caso de China, de Rusia o de los países del grupo de los BRICS, enfatizan en su retórica la defensa de este sistema, pero reclaman una serie de revisiones y de reformas del mismo y de sus “reglas de juego”, con énfasis en los principios de soberanía nacional y de no intervención, en tanto consideran que las normas existentes favorecen a un grupo de países en particular.

Similarmente las dos narrativas parecieran establecer, con matices intermedios, un parteaguas entre las visiones liberales de las naciones que tradicionalmente han actuado como *rule makers* en el marco del orden liberal internacional y las visiones predominantemente iliberales o revisionistas de nuevos actores que aspiran a pasar de su rol de

rule takers a *rule makers* en un orden emergente. En ambas, sin embargo, sigue vigente una visión westfaliana sobre el rol protagónico del Estado y la defensa de sus intereses, que enfatiza la dimensión de la soberanía nacional y complejiza el desarrollo de mecanismos multilaterales de respuesta colectiva frente a riesgos y amenazas globales.

El caso de China y de su visión de un “multilateralismo con características chinas” —como lo denominan algunos analistas—, en el marco de su participación crecientemente asertiva en el sistema internacional y en los organismos multilaterales —en algunos de los cuales avanza designando diplomáticos chinos en puestos clave—, es ilustrativo de una narrativa que acepta el sistema multilateral existente —y en particular la ONU y sus mecanismos y agencias—, pero participa en el mismo exigiendo e impulsando reformas “de las reglas existentes” con base en sus propios valores e intereses geoestratégicos. De hecho, China ha sabido penetrar y utilizar estos mecanismos en función de su propia estrategia de proyección global, especialmente a partir de la presidencia de Xi Jinping. En este sentido, Beijing ha podido insertarse en la globalización utilizando los mecanismos comerciales y financieros de carácter multilateral a nivel global, sin necesariamente asumir los valores liberales de Occidente en relación a los derechos humanos, el Estado de derecho y la democracia.

En esencia, la reiterada apelación discursiva de China de promover un compromiso con el multilateralismo se articula a una percepción del sistema multilateral existente basado en reglas como un sistema injusto porque salvaguarda “los estrechos intereses de un grupo” (en referencia a los países occidentales), y propone en su lugar un “multilateralismo alternativo basado en consultas conjuntas” y el establecimiento de reglas universales vinculantes para la cooperación internacional establecida en base a acuerdos bilaterales, para lo cual recurre al ejemplo de la *Belt and Road Initiative* (BRI) o Nueva Ruta de la Seda como un modelo *hub and spoke* que desde Beijing irradia a nivel mundial a través de acuerdos bilaterales. El modelo fue aplicado asimismo en el proceso de participación de China a través de la Ruta de la Seda de la Salud que intentó asumir funciones de la Organización Mundial de la Salud (OMS) en la provisión de suministros y asistencia médica con el apoyo de organismos financieros creados por Beijing (Pal y Vir Singh, 10 de julio de 2020).

Si bien la sabiduría convencional y binaria condensa estas pugnas en la bipolaridad estratégica entre Estados Unidos y China como el eje ordenador de la transición hacia un nuevo orden global, el mundo tiende a una reconfiguración geopolítica más compleja que incluye a diversos actores y que está caracterizada no solo por la multipolaridad y la multiplicación de protagonistas —estatales y no estatales—, sino también por una multidimensionalidad a múltiples niveles que Amitrav Acharya (2017) califica como un *mundo multiplex*². Sobre esta base geopolítica diversa y fracturada —que a su vez

2 Como apunta en un artículo de 2017: “*The emerging world order is thus not a multipolar world, but a multiplex world. It is a world of multiple modernities, where Western liberal modernity (and its preferred pathways to economic development and governance) is only a part of what is on offer. A multiplex world is like a multiplex cinema—one that gives its audience a choice of various movies, actors, directors, and plots all under the same roof. Trump and Brexit have shown that there are serious variations and differences in the script of world order even within the West—not just between the West and the rest, as is commonly assumed. At the same time, a multiplex world is a world of interconnectedness and interdependence. It is*

implica una multipolaridad compleja— se vuelve problemático construir (o imponer) consensos y desarrollar mecanismos y acuerdos multilaterales a nivel global con reglas comunes y con principios estables y transparentes. En todo caso, la dinámica que siga el orden global que emerja de la actual incertidumbre y de la oscilación entre bipolaridad y multipolaridad probablemente incida decisivamente sobre las opciones multilaterales que tomen países y bloques enteros, “según el lugar que les asigne la globalización y según la estrategia que elijan para fortalecerse en su desarrollo o protegerse del conflicto” (Embajada Abierta, 2020, p. 35).

Las divergencias en las narrativas en torno al sistema multilateral global encuentran, sin embargo, su propio asidero a nivel regional (y, eventualmente, interregional) con el desarrollo de un “multilateralismo de amigos” (Serbin, 21 de junio de 2021), en base a alianzas, asociaciones y coaliciones de Estados *like-minded* con valores e intereses afines.

En este marco, la gira europea de Biden en junio de 2021, con el colofón de su encuentro con Putin, y la aspiración de reactivar el multilateralismo global bajo el liderazgo de Estados Unidos choca con sus propias limitaciones y fuerza al desarrollo de multilateralismos regionales o transversales entre socios y aliados que comparten intereses y valores comunes, pero que divergen con los de otros actores protagónicos del sistema internacional. En el caso de la reciente estrategia estadounidense, la restauración de las alianzas y los vínculos multilaterales en el marco del G-7, la OTAN o el Quad en el Indo-Pacífico no logran sentar las bases para una narrativa global de reactivación del multilateralismo, de la misma manera que la Organización de Cooperación de Shanghái, la Unión Económica Eurasiática, la ASEAN o los países BRICS solo expresan un multilateralismo de otro tipo, con otros intereses y valores —eventualmente iliberales—, o la Ruta de la Seda representa un multilateralismo más unilateral, pero con características chinas.

Los grupos informales como el G7 o el G20, que pudieron responder a crisis previas, evidencian actualmente tener poco impacto sobre los mecanismos de gobernanza global en general y sobre las necesarias reformas del sistema de la ONU en particular, pese al nuevo impulso que está generando la administración Biden para restaurar los mecanismos multilaterales y cuyo inicio fue signado por el retorno de Estados Unidos a la OMS y al Acuerdo de París. El auge y la decadencia de estos grupos informales están vinculados al desarrollo de la globalización neoliberal, cuestionada en principio desde el Sur global y, posteriormente, por los países emergentes que aspiran a ser incluidos en los mecanismos de gobernanza global. Como señala una analista, “no parece que ni el G7 ni el G20 poseen un liderazgo político suficiente para continuar marcando una agenda que cada vez es menos multilateral (a nivel global) y que está más fragmentada” (Ferrero Tuñón, 17 de junio de 2021), con respecto a la cual los grupos informales deberían, en principio, asumir un papel más decisivo y tejer los consensos necesarios para alcanzar resultados más tangibles. La reciente reunión del G7 en junio de 2021, en

not a singular global order, liberal or otherwise, but a complex of crosscutting, if not competing, international orders and globalisms” (Acharya, 2017, p. 277).

medio del impacto de la pandemia, muestra una tendencia a reforzar el “multilateralismo de amigos” (en este caso de las democracias) que enfrenta el ascenso y la proyección de China, así fuera priorizando la necesidad de abordar la pandemia e impulsando una distribución mundial de vacunas. China respondió a estos planteamientos del G-7 señalando que solo existe un multilateralismo y que considera que este está basado en normas mundiales de la Carta de la ONU, y que se había terminado la era en que un grupo de países podían dictar las decisiones globales (Molina, 14 de junio de 2021). De manera similar, el énfasis chino en la importancia del multilateralismo no descarta la posibilidad de la generación de una comunidad de Asia y Pacífico bajo su influencia, como asomó el presidente chino Xi Jinping en la Cumbre de la APEC el 16 de julio de 2021 (CGTN, 18 de julio de 2021).

Por otra parte, las regiones son particularmente proclives al desarrollo de esquemas multilaterales que responden a este “multilateralismo de amigos”, siguiendo alineaciones ideológicas o políticas más allá de su validación por la ONU y de los frecuentes equilibrios que deben desarrollar en lo interno y lo externo para no ser absorbidas por la disputa bilateral, como es el caso de la ASEAN. Esta experiencia de multilateralismo que intenta mantener su neutralidad y ser un factor gravitante a nivel regional, pese a su heterogeneidad, a su estrecha interdependencia económica con China y a su relación con Estados Unidos como un garante de su seguridad —al igual que, con sus propios matices, el caso de la Unión Europea—, muestra a cabalidad las posibilidades y los límites del desarrollo de un multilateralismo regional que asume simultáneamente los desafíos y las tensiones entre un mundo multipolar —que implica mayores riesgos e incertidumbres— y de un mundo bipolar —que puede implicar mayores garantías de estabilidad al costo de una mayor dependencia en las condiciones de asimetría existentes con potencias mayores—. También demuestra que las opciones regionales pueden ser, con sus altos y sus bajos —y en algunos casos—, opciones viables frente a la crisis del multilateralismo global y a las opciones narrativas de mayor envergadura, sin embargo condicionadas en los alcances de su “autonomía estratégica” por la interdependencia impuesta por la actual dinámica mundial.

En el caso de América Latina, la opción regional del multilateralismo, caracterizada como *intuitiva* o *sui generis* por diversos analistas, choca, en la actualidad, con la dificultad de establecer mecanismos multilaterales funcionales y sostenibles. La polarización ideológica y las fracturas políticas regionales desafían la capacidad de construir consensos y la emergencia de una voluntad política común para avanzar con diversos mecanismos multilaterales a nivel regional. Además, ponen bajo signo de interrogación la formulación e implementación de una respuesta colectiva regional —en un contexto de heterogeneidad y asimetría entre los países de la región— para responder tanto a sus retos estructurales internos de desigualdad, pobreza, deslegitimación institucional e inestabilidad política, como a la posibilidad de articular una respuesta conjunta frente a las transformaciones del sistema internacional. América Latina, de hecho, enfrentó la llegada del COVID-19 con un regionalismo en crisis y con una capacidad mermada de respuesta multilateral regional —más allá de los intentos de México de canalizar algunas iniciativas en el marco de la Celac bajo su presidencia en 2020-2021—, que

puso en evidencia sus fuertes debilidades, ya presentes en la prepandemia, pero que con seguridad se acentuarán en los próximos años (Caetano y Pose, 2021, pp. 11 y 26). Por otra parte, en función de sus limitadas capacidades de poder e influencia —como señalan Actis y Creus (2020), su irrelevancia sistémica choca con su creciente relevancia estratégica en función de la presencia e influencia de otros actores—, la región suele depositar en el multilateralismo sus expectativas políticas internacionales, dado que en un ámbito multilateral a nivel global las asimetrías de poder pueden enfrentarse de manera parcial mediante coaliciones y alianzas (Bernal-Meza, 2021, p. 280).

No obstante, a nivel regional la fragmentación actual conspira, como ya señalamos, contra la posibilidad de impulsar una respuesta colectiva y de promover modalidades regionales de cooperación frente a la pandemia. Por otra parte, las mismas dificultades —en términos de competencia geoestratégica— que marcan a las narrativas del multilateralismo a nivel global se presentan como una dificultad a nivel regional, en tanto prevalece el peso de las tensiones y confrontaciones geopolíticas entre actores extrarregionales (Grabendorf y Serbin, 2020) y la posibilidad de persistencia de la Celac como un organismo que exprese los intereses de la región se ve disminuida y paralizada (Saltalamacchia, 2020).

En este marco, tanto el sistema internacional como la región latinoamericana se enfrentan con una serie de desafíos para enfrentar la pandemia en el marco de esquemas multilaterales, en función de las desigualdades internas que caracterizan a las sociedades de la región, como también de las asimetrías y diferencias entre las naciones que configuran y compiten en el sistema internacional, como lo veremos más adelante en relación a la “diplomacia de las vacunas”.

En suma, tanto en el ámbito global como a nivel regional, el multilateralismo sufre una crisis que responde a la combinación de dos procesos decisivos: la emergencia de narrativas distintivas sobre su preservación o su transformación, fuertemente signada por la bipolaridad estratégica entre Estados Unidos y China, pero también por una transfiguración “desordenada” y multipolar del sistema, por un lado, y por otro, de la parálisis, el debilitamiento o la deslegitimación de los mecanismos multilaterales —tanto a nivel mundial como es el caso de la ONU— como regional. En este contexto, la Organización Mundial de la Salud (OMS), en particular, ha puesto en evidencia “que el sistema multilateral carece de medios institucionales para la gobernanza de bienes públicos globales” (Malacalza y Hirst, 2020), en tanto no dispone del poder y de los recursos políticos o financieros para cumplir esta misión, y se encuentra bajo los embates de la confrontación entre polos de poder protagónicos.

Primeras respuestas colectivas a la pandemia: la OMS y Covax

La Organización Mundial de la Salud (OMS), a diferencia de lo sucedido frente a otras epidemias de potencial alcance global, no pudo actuar con la suficiente rapidez y sufrió la presión de algunos de sus Estados miembros que —como en el caso de

China— se resistieron a informar oportunamente de los avances de la pandemia y a impulsar rápidas medidas colectivas de prevención y de contención de la misma. De hecho, fue a través de una alianza público-privada —la Alianza Mundial para Vacunas e Inmunización (Gavi, según sus siglas en inglés)— que en abril de 2020 fue lanzada la plataforma *COVID-19 Vaccines Global Access* (Covax) por la OMS, la UE, el Banco Mundial, varias organizaciones no-gubernamentales y fundaciones, y Francia (Saiz González, 3 de marzo de 2021, p. 3), y posteriormente ampliada a la colaboración de 190 países, con exclusión de Rusia e, inicialmente, Estados Unidos³.

Covax se estableció con el propósito de promover la equidad en la provisión y distribución de las vacunas anticovid en todo el mundo, a través de la recaudación de fondos y de su compra a un portafolio de productores en nombre de los países que son miembros del mecanismo (Harrison, 7 de junio de 2021a). Para septiembre de 2020, la OMS terminó de diseñar el plan de Covax de acceso equitativo a las vacunas. Covax ha sido, en este sentido, el principal mecanismo multilateral de acceso a los tratamientos de inmunización contra el covid-19 asociado a un planteamiento sobre un acceso equitativo, rápido y universal a los test, tratamientos y vacunas (Bolcato *et al.*, 2021) en función de la desigualdad existente entre los países desarrollados y de renta alta, y los países en desarrollo.

Sin embargo, a comienzos de 2021, el acceso desigual persistía, entre otras razones por el uso de los países de renta alta de una posición económica ventajosa para asegurarse dosis de la vacuna mediante acuerdos bilaterales con las grandes compañías farmacéuticas, entorpeciendo el funcionamiento del Covax en lo que respecta a los alcances de su capacidad de financiación y al volumen de dosis obtenidas (Saiz González, 3 de marzo de 2021, p. 5). Como ejemplo basta citar a Canadá que, para principios de 2021, bajo el principio de *Canada First* impulsado por presiones políticas domésticas, había acaparado vacunas en exceso asegurando más de 10 dosis per cápita para su población (Houston, 15 de mayo de 2021), mientras que anunciaba en septiembre de 2020 un donativo de 440 millones de dólares canadienses para el fondo Covax; la mitad del mismo para asegurar la compra de más vacunas para Canadá (Brown, 17 de junio de 2021).

Esta retórica de “solidaridad” restringida de algunos gobiernos, combinada con el nacionalismo de vacunas, contrasta con las necesidades de muchos países. La mayoría de los países de América Latina y el Caribe dependen de Covax para completar sus necesidades sanitarias, ante la incapacidad de sus propios mecanismos nacionales o regionales para solventarlas. Como señalan Malamud y Núñez (2020, p. 14), “la integración ha tenido un papel marginal, sin existir un proceso regional o subregional de compra coordinada de vacunas [y] tampoco se ha apostado a una validación conjunta de su uso”, con lo cual han proliferado salidas unilaterales para enfrentar la pandemia y abastecerse de los insumos necesarios.

Sin embargo, como lo subraya un artículo de *The Lancet* (11 de marzo de 2021), Covax se caracterizó desde el principio por estar mal equipada para enfrentar las

3 China se incorporó más tarde y Estados Unidos lo hizo al ascender a la Presidencia Joe Biden.

mayores amenazas a su misión, particularmente en relación a la falta de solidaridad entre las naciones en el contexto de las desigualdades existentes. Los países más ricos han aportado financieramente a Covax a la vez de acaparar desde un inicio, como en el caso de Canadá, todas las dosis de vacunas a las que tuvieron acceso, al punto que se señala que las naciones que representan tan solo el 16% de la población mundial se han asegurado el 70% de las dosis disponibles de las principales cinco vacunas en 2021, generando una desigualdad patente en la disponibilidad de acceso y la vacunación de una y dos dosis en los países en vías de desarrollo.

Las capacidades técnicas de este mecanismo, por otra parte, contrastan con su limitado desempeño diplomático y político en la búsqueda de soluciones —que implican no solo acceso a vacunas, sino también negociaciones con las corporaciones farmacéuticas y la implementación de una infraestructura y una logística adecuada—, y la OMS, a su vez, ha sido incapaz de desarrollar un liderazgo global en este sentido, tanto por su estructura y por sus limitaciones burocráticas, como por el peso y las presiones políticas que ejercen sus países miembros —empezando por la propia República Popular de China⁴—, en un organismo que toma sus decisiones por consenso.

En este contexto, al acentuarse el “desorden mundial” al que refiere Haass (2020), los mecanismos multilaterales han sido evidentemente afectados por el impacto de visiones nacionalistas y populistas, al punto de que primara —en el caso de las vacunas contra el covid-19— un “vacuna-nacionalismo” en el marco de narrativas soberanistas que obstaculizaron, con contadas excepciones, la búsqueda de respuestas y salidas cooperativas o colectivas a nivel global o regional, y afectaron, eventualmente, el mismo mecanismo Covax de la OMS (Abbas, 2020; Katz *et al.*, 8 de abril de 2021; Chohan, 16 de enero de 2021). De hecho, la gobernanza global de la salud, generalmente aislada de la competencia geopolítica y de los discursos nacionalistas, se convirtió en un escenario de confrontación geopolítica y afectó la capacidad de respuesta colectiva ante la pandemia, mientras que el “vacuna-nacionalismo” —como un instrumento de poder político— se convertía en el principal obstáculo para el acceso equitativo a las vacunas necesarias para combatir la pandemia (Bolcato *et al.*, 2021). Como señala Maristella Svampa (2021), “la pandemia acentuó la competencia nacionalista en el marco del desorden global” (p. 84) y, a la vez, las desigualdades existentes en las sociedades y entre ellas (Katz *et al.*, 8 de abril de 2021).

Durante las primeras fases de la pandemia, mientras se desarrollaba la búsqueda desesperada de suministros sanitarios y de vacunas para preservar, en primer lugar, en los países en capacidad de producirlas, fallaron tanto los liderazgos a nivel global como la voluntad política de los Estados y gobiernos para impulsar respuestas colectivas y reforzar los mecanismos multilaterales existentes para enfrentar la pandemia. Esto, en el marco de un creciente desplazamiento de las prioridades sanitarias globales por la priorización, como veremos, de las prioridades nacionales y de las estrategias geopolíticas en el marco de la creciente disputa geoestratégica entre Estados Unidos

4 Para el momento de elaborar este texto, a finales de julio de 2021, China rechazó una segunda investigación de la OMS sobre el origen del virus y su posible relación con el Laboratorio Bacteriológico de Wuhan, en el marco de un creciente enfrentamiento con Estados Unidos (*La Nación*, 23 de julio de 2021).

y China. Mientras muchas organizaciones internacionales ponían en evidencia que no estaban preparadas y en capacidad de enfrentar la pandemia —incluida la OMS—, los gobiernos de la mayoría de los países se encerraban en sus posiciones “soberanistas”, empezando por la administración Trump al retirarse de la OMS y siguiendo por el esfuerzo de China de dominar y controlar algunas instituciones internacionales —particularmente en el marco del sistema de las Naciones Unidas— y la resistencia de los países miembros la UE a compartir soberanía para enfrentar la pandemia. En suma, toda una serie de reacciones que ponían en evidencia que el mundo y, en particular, los mecanismos multilaterales no estaban preparados para colaborar en el proceso de abordaje de la pandemia (Applebaum, 2020, pp. 226-232), acentuando la crisis del multilateralismo.

Sin embargo, pese a las presiones de China y de la administración Trump, con su salida y el cuestionamiento del organismo, y pese a todas las falencias y críticas señaladas, el desempeño de la OMS tuvo algunos logros significativos. Como señala Vilasanjuan (2021):

La OMS no logró que China aportase información precisa, ni que Beijing diera respuestas más contundentes al inicio de la pandemia, pero durante la expansión del virus por las principales economías occidentales fue esta la organización que definió marcos de intervención; se movilizó para facilitar tratamientos, diagnósticos y vacunas; trabajó un marco de comunicación para aplastar la *infodemia* inherente a estas crisis y buena parte de sus consejos fueron seguidos por una mayoría de ministerios de Salud del mundo (p. 19).

La puesta en marcha del Covax en apenas dos meses —en el marco de la alianza ya señalada— fue un éxito en sí mismo, pero un año más tarde el balance es desfavorable en términos de objetivos propuestos —tales como distribuir 2.000 millones de dosis entre 92 países de renta baja y media baja, y obtener más fondos y donaciones de vacunas de los países de renta alta—, probablemente porque el principal obstáculo es obtener un bien escaso como las vacunas en una coyuntura donde las compañías farmacéuticas proveen en función de quienes pagan primero y porque las actitudes nacionalistas siguen rampantes (Vilasanjuan, 2021, pp. 21-22).

Este balance afecta la gobernanza global de la salud, pero también erosiona y pone en crisis los mecanismos multilaterales en su legitimidad y credibilidad, fuertemente impactados por las dinámicas geopolíticas impuestas por actores poderosos (Morillas *et al.*, 2021).

América Latina y el Caribe: pandemia y desigualdad

América Latina y el Caribe es la región en desarrollo más afectada por la pandemia. Representa el 8,4% de la población mundial y, sin embargo, para fines de abril de 2021 concentraba 30% de las muertes por COVID-19. Según la Cepal (2020), sufre la peor

contracción del PIB en 120 años, con una caída del 7,7% en 2020 y la pandemia ha ocasionado el cierre de 2,7 millones de empresas (es decir el 19% del total de compañías latinoamericanas), con una dramática destrucción de empleo que afecta principalmente a jóvenes y mujeres, y con una caída drástica del comercio, la inversión extranjera y las remesas. La región es la más endeudada del mundo en desarrollo (79% del PIB) y con el mayor servicio de la deuda externa en relación con las exportaciones de bienes y servicios (57%) (Zaiat, 20 de abril de 2021).

Como consecuencia de este deterioro de sus economías, la desigualdad y la pobreza se han incrementado. Si en años anteriores América Latina había logrado reducir la pobreza de un 45,2% de la población en 2001 a un 30,3% en 2019, por el impacto de la pandemia, el número de pobres en la región aumentará en 28,7 millones de personas, hasta alcanzar la cifra de 214,4 millones, de manera que, de acuerdo a la Cepal (2020), superará un 33% de la población total. En líneas generales, como lo señala el mismo informe, el impacto de la pandemia en la región ha sido brutal y ha magnificado las brechas estructurales en materia de desigualdad, afectando particularmente a los sectores más vulnerables de la sociedad.

De hecho, como apunta Luis Alberto Moreno (2021), expresidente del Banco Interamericano de Desarrollo, “la crisis del COVID-19 de América Latina es, sobre todo, una crisis de desigualdad”, en una región con una brecha profunda entre ricos y pobres, y con marcadas disparidades en el acceso a la educación, la salud pública y otros recursos.

Alicia Bárcena, secretaria ejecutiva de la Cepal, añade, a su vez, que la recuperación sostenible con igualdad requiere acceso equitativo a las vacunas, mayor liquidez de recursos y reformas en la arquitectura financiera internacional (Comunicado Cepal, 4 de marzo de 2021).

Pero el mundo en general se enfrenta a una pandemia dispar —esparcida y ampliada por la desigualdad social—, que requiere profundizar no solo en las causas estructurales profundas que en cada sociedad han conducido a este impacto desnivelado, sino también en los efectos de la transición que vive el sistema internacional. Como señala el analista Sanahuja (2020), “la pandemia exacerba las desigualdades sociales ya existentes que se convierten ahora en una amenaza existencial” (p. 43) para muchos sectores vulnerables.

La desigualdad —en su heterogeneidad y diversidad— que caracteriza a América Latina y que propicia la propagación de la pandemia por la falta de insumos médicos y de vacunas que contribuyan a una respuesta sanitaria consistente, no es una particularidad de la región. Como ya señalamos, la desigualdad entre naciones a nivel mundial en su acceso a estos recursos y suministros marca también la dinámica global actual, particularmente entre los países más ricos y los países en desarrollo. Emerge un nacionalismo sanitario o “epidemiológico” (Sanahuja, 2020) en las naciones con economías más poderosas, que han acumulado vacunas e insumos médicos en exceso en comparación con sus necesidades, agravando la escasez de estos entre las naciones marginadas y profundizando la brecha entre el mundo desarrollado y las naciones en desarrollo. “Los

países ricos tienen 14 por ciento de la población mundial, pero han comprado más de la mitad de las dosis de vacunas más cercanas a que se apruebe su comercialización”, según señalaba para fines de 2020 la Alianza de una Vacuna para el Pueblo, una coalición internacional de organizaciones humanitarias y sanitarias (Denn, 11 de diciembre de 2020). Una nota conjunta de AFE y AP señalaba que para febrero de 2021, los países del G-7, pese a constituir solo un 10% de la población global, usaron 45% de las vacunas disponibles (*Clarín*, 22 de febrero de 2021, p. 23).

Para abril de este año, un artículo de *La Nación* apuntaba que:

Mientras que para abril de 2021 la India anuncia el triste récord de ser el país con más contagios diarios de coronavirus en todo el mundo, con apenas un 1,4% de su población vacunada y los hospitales desbordados y cortos de oxígeno, en los Estados Unidos uno de cada cuatro estadounidenses ya recibió la vacunación completa y más del 40% ya recibió al menos una primera dosis⁵, al punto de que uno de los grandes hospitales de Miami anunció que desacelerará el ritmo de vacunación porque la demanda está cayendo y tienen exceso de vacunas en stock (Faiola, Rauhala y Farzan, 23 de abril de 2021).

La geopolítica de las vacunas en América Latina: Occidente, Rusia y China

En este marco, ante la escasez de vacunas en América Latina por la insuficiente producción y el acaparamiento de los países ricos, entra a tallar la “geopolítica de las vacunas” y los países de la región acuden a diversos gobiernos extrarregionales para lograr asistencia y suministros de dosis necesarias. En una región asolada por la desigualdad y la ausencia de recursos sanitarios, la “diplomacia de las vacunas” genera una estampida por proveer de un bien público global que refuerce la influencia y el “poder blando” de algunas naciones en el marco de sus disputas geoestratégicas, ante la indiferencia o la concentración de los países más ricos en sus propios procesos de inmunización y de producción de vacunas, y ante la actitud de las grandes compañías farmacéuticas en defender la propiedad intelectual de sus productos y en mantener la rentabilidad de los mismos. Si bien el presidente Biden anunció en mayo de 2021 su respaldo a una liberación —así fuere transitoria— de las patentes de las vacunas, las buenas intenciones han chocado tanto con la resistencia de las corporaciones farmacéuticas y de algunas naciones de la Unión Europea, como con las dificultades objetivas para desarrollarlas a tiempo, particularmente en los países sin capacidad instalada para su producción, profundizando las desigualdades existentes.

Los intentos de la OMS de promover al fondo Covax de vacunas para los países menos desarrollados choca con esta concentración en los países desarrollados, con una

⁵ Para fines de mayo de 2021, ese porcentaje había ascendido a 60%.

escasez mundial y con la limitada producción y disponibilidad de vacunas. Como resultado, el vacío inicial dejado por las potencias occidentales en asistir a la región fue rápidamente ocupado por la creciente presencia e influencia de Rusia y China, e inclusive de la misma India, actualmente en plena crisis sanitaria. Estas tres potencias euroasiáticas —miembros del BRICS— desarrollaron una serie de iniciativas para incrementar su influencia —desde el suministro de inmunizadores a la creciente provisión de vacunas a América Latina y a otras regiones—, en contraste con la estrategia de los países ricos de asegurarse el mayor número posible de dosis para prevenir la pandemia en sus propias naciones. De acuerdo a la agencia Bloomberg, el 40% de 8.570 millones de dosis comercializadas para febrero de 2021 estaba en manos de Estados Unidos, la Unión Europea, Gran Bretaña, Japón y Canadá, que, en conjunto, constituyen el 13% de la población mundial (Vega, 4 de febrero de 2021).

Por otra parte, como señala un equipo de analistas de CIDOB, mientras no haya garantías de un abastecimiento universal de vacunas como un bien global para lograr una inmunidad a escala planetaria, “las potencias internacionales añadirán la exportación o la donación de vacunas a su listado de instrumentos de acción exterior” (Morillas *et al.*, 2021, p. 25).

El “vacuna-nacionalismo” inicial de los países de renta alta frente a la pandemia y su focalización en garantizar vacunas para su propia población dejó un vacío geopolítico y un “hueco de liderazgo” en América Latina y el Caribe, beneficiando el despliegue de las iniciativas de Rusia, China e India, que aprovecharon su capacidad de producir, distribuir y enviar la receta para las vacunas a la región, mientras que Estados Unidos y la Unión Europea, con vacunas patentadas por las grandes corporaciones farmacéuticas y mayor capacidad de producción, se quedaron inicialmente a la zaga en la región más afectada por la pandemia. Más allá de la predominancia del “vacuna-nacionalismo”, otra consideración a tener en cuenta en este rezago es también la evaluación de rentabilidad que podría implicar para las compañías farmacéuticas orientar su limitada producción a países con renta media o baja en comparación con los retornos en los países de renta alta, marcando nuevamente la desigualdad entre naciones antes señalada.

Rusia fue el primer país en anunciar la producción una vacuna contra el COVID-19 —la Sputnik V—, en agosto de 2020, y poco después comenzó una intensa campaña de suministro de la misma en diversos países de América Latina y otras regiones del mundo, no solo en los países del Cono Sur sino también en Centroamérica, inclusive antes de que la vacuna recibiera una validación internacional. Para febrero de 2021, Argentina y Bolivia ya habían recibido la vacuna rusa y habían comenzado a inocular a su población, en el marco de contratos firmados con un organismo estatal ruso, y México, Paraguay, Colombia y Venezuela habían mostrado interés en firmar acuerdos para el suministro de la misma (Cueto, 15 de febrero de 2021).

Con la Sputnik V, Rusia reforzó su influencia y su “poder blando” en América Latina, modificando prejuicios y percepciones negativas previas en la población (Billler y Sherman, 12 de abril de 2021). Pero estos logros en el ámbito internacional se vieron opacados por dos circunstancias: el incremento de contagios en la Federación Rusa,

que demandó reorientar gran parte de la producción de vacunas para su aplicación a la propia población rusa, y la lentitud de la industria farmacéutica rusa para producir en cantidades suficientes la vacuna del Instituto Gamaleya (especialmente la segunda dosis de la vacuna Sputnik V, que requiere de un proceso de elaboración más lento y de una serie de insumos diferentes de escasa disponibilidad). Estas limitaciones afectaron a la larga la “diplomacia de las vacunas” rusa en América Latina, más allá de que coyunturalmente algunos países como Brasil se resistieron a la aprobación de esta vacuna, para validarla posteriormente. En mayo de 2021 México anunció que solo había recibido 1,9 millones de dosis de Sputnik V de un total de 24 millones contratados y se había visto obligado a apoyarse más en la vacuna de Pfizer para avanzar en su campaña de vacunación (*Associated Press*, 11 de mayo de 2021). El abastecimiento de la segunda dosis —la segunda dosis del Sputnik V es diferente de la primera— a los países de la región se vio limitado, al punto de que en casos como Argentina, se firmó un acuerdo para la producción local de la vacuna rusa. Sin embargo, al momento de escribir este artículo, la planta local de Richmond en Argentina no había alcanzado a filtrar y envasar los insumos de Sputnik V provenientes de Rusia para comenzar a distribuir y aplicar la vacuna, y ante un reciente escándalo que puso en evidencia la priorización por parte del gobierno de la compra de vacunas producidas por el Instituto Gamaleya de Moscú en detrimento de otras vacunas (Pagni, 23 de julio de 2021), el gobierno ruso declaró que el suministro de la segunda dosis de la vacuna Sputnik V para completar la vacunación de casi 7 millones de personas iba a estar subordinado a las prioridades de vacunación en la Federación Rusa. Según datos de la prensa internacional, para finales de julio, de 130 millones de vacunas comprometidas por Moscú —tanto a países latinoamericanos como a Irán y otros países— solo han sido distribuidos y aplicados poco más de 15 millones⁶. Como resultado, algunos países de la región —como Brasil— suspendieron sus contratos con Moscú y se incrementaron las quejas y los reclamos, particularmente ante la necesidad urgente de aplicar la segunda dosis de Sputnik V, complementaria y diferente de la primera.

Como resultado, la ofensiva de la “diplomacia de las vacunas” hacia América Latina por parte del Kremlin parece haber perdido su ímpetu a raíz de un cálculo gubernamental errado sobre los ritmos de producción de las plantas rusas y la demanda nacional, afectando el impacto de la estrategia de “poder blando” en la región puesta en marcha con la temprana introducción de la vacuna Sputnik V. El esfuerzo de tratar de demostrar —a través de esta ofensiva geopolítica en la región— la superioridad de la ciencia y la capacidad científica rusa frente a Occidente ha chocado con la prioridad de vacunar rápidamente a la población de Rusia, en donde un 56% de encuestados declaraba, sin embargo, que no estaba dispuestos a vacunarse con esta vacuna (Morillas *et al.*, 2021, p. 29), en una muestra significativa de la desconfianza existente en la sociedad frente al gobierno.

6 El informe de CIDOB señala que para julio de 2021, Moscú había vendido 16,3 millones de dosis a unos 45 países (Morillas *et al.*, 2021, p. 29).

Sin embargo, más allá del interés geoestratégico de promover una mejor imagen de Rusia en la región y de acrecentar una presencia que irrita a Estados Unidos y lo distrae de otros teatros de operaciones, el suministro de la vacuna Sputnik V significó un pingüe negocio para las arcas del gobierno ruso. La vacuna se vendió a través de contratos con el Fondo Ruso de Inversión Directa (RDIF), algunos de los cuales, como señalamos, no han sido honrados en su totalidad. Por otra parte, está por verse aún el destino del acuerdo de este Fondo con la Unicef en el suministro de 220 millones de dosis de Sputnik V, en cuanto la OMS autorice su aplicación. Rusia no participa en el esquema de Covax ni la vacuna Sputnik V ha recibido la aprobación de la OMS (de la cual es miembro desde 1996) y su colocación de vacunas se ha hecho a través de acuerdos bilaterales con los países de la región, pero a fines de marzo el RDIF solicitó unirse con la vacuna Sputnik V al mecanismo Covax. La vacuna Sputnik V recibió reconocimiento en la revista *The Lancet* en marzo de 2021, pero previamente ya estaba en distribución en algunos países de América Latina, Asia Central, el sur del Cáucaso y Europa.

El primer impulso de la India —segundo productor mundial de vacunas que acoge el Serum Institute, el mayor productor mundial de vacunas— de promover una estrategia de distribución en el Sur Global como parte de su propia estrategia de mercadeo y de “poder blando” tuvo reducidas repercusiones en América Latina y el Caribe, ya que la producción de sus vacunas —incluyendo la Oxford-AstraZeneca— tuvo que ser reorientada al abastecimiento local debido a la crisis sanitaria desatada en este país en mayo de 2021 y los envíos al exterior fueron suspendidos. Al inicio de su campaña, la India envió una carga de 2 millones de dosis de la vacuna Oxford-AstraZeneca a Brasil (Vega, 4 de febrero de 2021), pero para cuando India detuvo las exportaciones de vacunas, Serum había exportado unos 60 millones de dosis en el marco de una gran expectativa por una mayor distribución por parte de diversas naciones. La mitad de estos 60 millones fue destinada a Covax, a la que una subvención de la Fundación Bill y Melinda Gates obligaba a entregar hasta 200 millones de dosis de la vacuna Covishield, nombre que lleva en la India la vacuna Oxford-AstraZeneca (Schmall y Deep Singh, 11 de mayo de 2021).

La crisis sanitaria de la India y el colapso consecuente en la producción de vacunas afectó el suministro a Estados Unidos y Gran Bretaña (pese a que se considera que Estados Unidos es el primer productor de vacunas mundial). Como aliado estratégico de estos países, Nueva Delhi es un pilar fundamental para la diplomacia sanitaria que se plantea implementar Biden para frenar la influencia de China y Rusia en la región, y es crucial para contrabalancear el rol de la primera como mercado, repositorio de capacidades y productor de vacunas en el ámbito del Indo-Pacífico (Taglioni, 27 de abril de 2021). No obstante, ya para abril de 2021, la crisis sanitaria de la India había afectado a la industria farmacéutica de México, que dependía en un 35% de los insumos provenientes del subcontinente, difícilmente reemplazables por otra fuente (Cel, 30 de abril de 2021).

Esta situación no solo afectó la capacidad de proyección de Nueva Delhi en América Latina sino también en su entorno inmediato —en países como Sri Lanka y Nepal—, vacío que rápidamente fue ocupado por China, su principal competidor en el área. El

acuerdo posterior de la India con Rusia para producir Sputnik V localmente, de manera similar a la situación de Argentina, se ha enfrentado a similares obstáculos —técnicos, burocráticos y políticos—, y no ha avanzado en la esperada producción (Schmall y Deep Singh, 11 de mayo de 2021). Sin embargo, el campo de la competencia geopolítica en torno a la donación o venta se ha extendido principalmente a África, en donde China, Rusia e India han estado compitiendo por incrementar su influencia.

En América Latina, sin embargo, las vacunas chinas dominan la campaña de vacunación. Como señala un informe reciente:

Beijing ha jugado la carta de las vacunas como mecanismo para reparar su reputación internacional, severamente dañada tras ser el origen de la pandemia y por la controvertida gestión de los primeros casos, su ocultación y la contribución involuntaria a la propagación del covid-19 por todo el mundo (Morillas *et al.*, 2021, p. 27).

Sin embargo, en América Latina y el Caribe, recurriendo a una presencia sanitaria previamente establecida a través de una “diplomacia de barbijos” e insumos, y anclada en el acelerado desarrollo de las relaciones comerciales y financieras con la región en las últimas dos décadas, con el suministro de estos y otros elementos sanitarios predominantemente a los países con los que mantiene vínculos económicos, China siguió la estrategia de la “diplomacia de las vacunas” de Rusia con la colocación de las vacunas Sinopharm y Sinovac en los países de América del Sur y CanSino en México (esta última producida en conjunto con Canadá). En este sentido, esta “diplomacia” sirvió tanto para afirmar y profundizar los vínculos ya existentes y ampliar el impacto de su “poder blando”, como para competir con la influencia estadounidenses y para intentar desplazar a Taiwán y sustituir sus vínculos diplomáticos con algunos países como Paraguay, a través de presiones políticas. En el caso de Paraguay —que mantiene relaciones diplomáticas con Taiwán y no con la República Popular China—, Sinopharm, de acuerdo a una información del 1.º de agosto, canceló la entrega de 750.000 vacunas, aparentemente por razones geopolíticas (MDZ, 1.º de agosto de 2021).

De acuerdo al *Financial Times*, para mayo de 2021, China había enviado más de la mitad de 143,5 millones de dosis de las vacunas que recibieron los 10 países más poblados de la región. Las compañías chinas suministraron, para esa misma fecha, a estos países 75,8 millones de dosis terminadas o componentes clave para elaborar las dosis (Stott y Harris, 10 de mayo de 2021). La mayoría de estas vacunas han sido vendidas a los países de la región y, una parte, donadas. Al iniciar su campaña en América Latina de suministro de vacunas, Beijing ofreció un préstamo de 1.000 millones de dólares para facilitar la compra por los gobiernos de la región de vacunas chinas y, en algunos casos, condicionó su asistencia sanitaria a la colocación de equipamiento 5G en telecomunicaciones (Ellis, 12 de julio de 2021). También ejerció presiones para que, como en el caso de Paraguay, rompieran relaciones diplomáticas con Taiwán.

Según una nota de *Sputnik Mundo* (3 de junio de 2021), solo la BBIBP-CorV del laboratorio Sinopharm ha logrado la aprobación de la OMS, pero China ha exportado

más de 750 millones a 93 países del mundo: 22 con donaciones y 732 vendidas según el *China COVID-19 Vaccine Tracker*, siendo América Latina la región que ha recibido hasta ahora la segunda cantidad mayor de dosis chinas (9 millones menos que Asia) y un millón de ellas en donaciones. Brasil, México y Chile encabezan la lista de países receptores de vacunas chinas en América Latina.

El gobierno chino ha enfatizado su compromiso de mantener una distribución equitativa de vacunas a nivel global, distribuyendo dosis a gran escala, que, de acuerdo a algunos cálculos, implican que sus laboratorios vendieran o recibieran pedidos internacionales por más de 800 millones de dosis, a lo que se suma que, para abril de 2021, Beijing prometió donar 10 millones de dosis al Covax. Más allá de su compromiso con una distribución equitativa de las vacunas y el hecho de que el presidente Xi Jinping declaró, en mayo de 2020, a las mismas como un “bien público global”, su distribución se articula a los intereses estratégicos de China, “en la medida que le permite consolidar vínculos con países estratégicamente importantes para sus intereses que necesitan acceder a las vacunas” (Oliva, 2021, pp. 3-4). Por otra parte, Sinopharm y Sinovac acordaron vender 60 millones de dosis de julio a octubre y, opcionalmente, suministrar hasta 380 de dosis a Covax, respectivamente (*Bloomberg News*, 12 de julio de 2021). Sin embargo, estos compromisos podrían ser revisados en el marco de la actual situación de tensión entre Beijing y la OMS, organismo que se enfrenta a crecientes presiones internacionales y, particularmente de los países occidentales, para que lleve a cabo una segunda y exhaustiva investigación sobre el origen del COVID-19 que aparentemente surgió en China en un laboratorio de Wuhan (*Deutsche Welle*, 17 de julio de 2021b).

En todo caso, en América Latina, el Caribe y muchas otras regiones del mundo, Beijing ha logrado posicionarse como un importante proveedor de vacunas para los países en vías de desarrollo y su “geopolítica de las vacunas” ha contribuido a potenciar su imagen y su “poder blando” en la batalla por la hegemonía cultural en la región, reforzando la pugna por cual “modelo” es más efectivos y “exitoso” para enfrentar la crisis sanitaria global (Bosoer, 2 de agosto de 2021). En los últimos meses, China se ha transformado en el actor principal en el suministro de vacunas al mundo, particularmente luego de la crisis sanitaria en la India que restringió su capacidad de exportación y que Rusia puso en evidencia que no podía sostener su producción de vacunas pese a la multiplicación de contratos y promesas con otros países (Lee, 10 de junio de 2021). De hecho, en la actualidad, las vacunas chinas dominan las campañas de vacunación en América Latina, en tanto la República Popular de China ha despachado más de la mitad de 143,5 millones de dosis de vacunas que recibieron las 10 naciones más grandes de la región, mientras que las farmacéuticas occidentales AstraZeneca y Pfizer juntas entregaron 59 millones (Stott y Harris, 10 de mayo de 2021). Rusia —que, desde agosto de 2020, fue pionera en este proceso en la región— ha enviado 8,7 millones, principalmente a la Argentina, aunque actualmente tiene problemas de producción como para seguir incrementando ese número de envíos (*Associated Press*, 11 de mayo de 2021).

Es necesario añadir que las estrategias de suministro de vacunas rusa y china han dado pie, asimismo, a una intensa campaña de promoción a través de los respectivos medios de comunicación que controlan, en algunos casos, de alto impacto en la región.

Rusia maneja, desde hace años, una estrategia de comunicación que recurre a medios escritos, televisivos y radiofónicos, y que incluye a *Russia Today* y *Sputnik en español*. A estos medios se sumaría, también en español, la tradicional agencia TASS. En este marco, Washington no ha dudado en denunciar una campaña de desinformación sobre las vacunas por parte de Rusia y de China, utilizando sus infraestructuras mediáticas para difundir narrativas positivas (Lim, Bergin y Lidberg, 2020).

La falta de liderazgo de Estados Unidos en implementar un programa de asistencia con el suministro de vacunas de la región bajo la administración Trump y una falta de empuje en el tema de la propiedad intelectual de las patentes de las vacunas anunciado por Biden —en un intento de evitar una confrontación con las grandes corporaciones farmacéuticas— frente a la pandemia creó las condiciones para que los competidores de Washington se beneficiaran de la urgente necesidad de estos insumos para enfrentar la pandemia, por parte de una región que pese a representar solo el 8% de la población mundial, para mediados de junio de 2021 reportaba más de un tercio de las muertes totales por COVID-19 (Carman y Carl, 15 de junio de 2021).

Sin embargo, después del impacto negativo sobre los mecanismos multilaterales —incluyendo la OMS— provocado por la administración Trump y su desentendimiento de los avances de Rusia y China en términos de influencia, proyección geoestratégica y vínculos económicos en América Latina y el Caribe, la nueva administración del presidente Biden ha tratado de reaccionar en función de dar impulso a la diplomacia internacional para reforzar el desarrollo económico y la estabilidad política de Estados Unidos, y para restaurar los mecanismos multilaterales dañados por la administración anterior. Asimismo, ha puesto un nuevo énfasis en incrementar y hacer visible la capacidad de Washington —una vez avanzada la campaña de vacunación interna— de asistir y proveer de vacunas al hemisferio en general y a América Latina en particular, aunque persiste la pregunta de si existe una “efectiva estrategia de diplomacia de las vacunas” por parte de Washington hacia la región (Carman y Carl, 15 de junio de 2021).

Estados Unidos produce —mediante tres grandes corporaciones farmacéuticas— tres vacunas aprobadas por la OMS —Moderna, Pfizer/BioNTech y Janssen—, cuya producción total estaba destinada a cubrir las necesidades de la campaña de vacunación impulsada en Estados Unidos por la presidencia de Biden, luego del *impasse* de la administración Trump. Más allá de que la vacuna de Pfizer ya llega —a través de compras gubernamentales— a Brasil, Costa Rica, Ecuador, Perú y Uruguay, Washington ha comenzado a impulsar una estrategia de suministro de vacunas a la región en su totalidad (*Sputnik Mundo*, 3 de junio de 2021).

Los primeros pasos en este sentido se han dado con el inicio de donativos de vacunas estadounidenses a sus vecinos Canadá y México, y con el anuncio, a mediados de marzo de 2021, de un donativo de 2,7 millones de vacunas AstraZeneca a México de un total de 4,2 millones destinados a ambos países (Harrison, 21 de julio de 2021b). Para abril de 2021, Biden expandió la entrega de vacunas a un total de 60 millones a nivel global, a través del mecanismo Covax, de los cuales 20 millones aparentemente estaban destinados a América Latina y el Caribe, junto con un donativo especial de “prioridades

regionales” de 20 millones adicionales dirigidos a Argentina, Colombia, Costa Rica, República Dominicana, Haití, México y Panamá. Según un reporte del Consejo de las Américas, en junio, el presidente estadounidense se comprometió a comprar y donar 500 millones de dosis de vacunas Pfizer para países de renta media y renta baja a través de Covax, en los próximos dos años (Harrison, 21 de julio de 2021b). Estos anuncios, a la hora de finalizar este artículo, no se habían materializado en su totalidad —aparentemente por razones logísticas, de suministros disponibles y por la contaminación de algunos inventarios de AstraZeneca—, pero además contrastaban con otras informaciones periodísticas que estimaban, a fines de junio, que la donación estadounidense para América Latina a través del mecanismo Covax era de 14 millones de dosis, como parte de 55 millones a distribuir entre sus aliados a nivel mundial (*Deutsche Welle*, 21 de junio de 2021a). Adicionalmente, Washington se había comprometido a destinar 4.000 millones de dólares para el mecanismo Covax (*Sputnik Mundo*, 3 de junio de 2021).

Estados Unidos consideran que Rusia y China representan una amenaza a su supremacía global. Lo novedoso ahora es que esta amenaza llega al hemisferio occidental y, al igual que en otras latitudes, comienza a ocupar los espacios que Washington ha desatendido. La presidencia de Joe Biden probablemente traerá a mediano plazo un nuevo discurso y una nueva estrategia para América Latina y el Caribe diferente a las que tenían Donald Trump y sus funcionarios republicanos. Los funcionarios estadounidenses de alto rango que visitan la región en la actualidad manifiestan abiertamente su preocupación por la presencia rusa y china en un tono que, con frecuencia, recuerda la *Guerra Fría*. La pandemia agregó una nueva preocupación, que ahora definen como “diplomacia sanitaria”, impulsada por Rusia, China y Cuba. Esto se desprende del informe presentado por Craig Faller, jefe del Comando Sur, ante el Senado. Faller plantea, algo tardíamente, que por cuestiones humanitarias y estratégicas, Estados Unidos tiene que asumir el liderazgo para vacunar a las Américas, porque Rusia, China y Cuba buscan desplazar la influencia de Washington enviando vacunas y material sanitario. En este marco, el lunes 17 de mayo de 2021, la administración Biden anunció una masiva donación de sueros anticovid para diferentes países, incluyendo algunos de América Latina, para impedir el avance de la “diplomacia de las vacunas” de China y, eventualmente, la ruptura de relaciones de países como Honduras y Paraguay con Taiwán, bajo la presión de Beijing (*El Litoral*, 18 de mayo de 2021). Números más precisos para el momento señalan que el donativo sería de 80 millones de dosis, entre las cuales, 20 provendrían de farmacéuticas como Pfizer, Moderna y Johnson & Johnson, y 60 millones de AstraZeneca, que en este último caso constituye un sobrante de las vacunas necesarias para Estados Unidos y que serían distribuidas una vez que fueran aprobadas por la Administración de Medicamentos y Alimentos de los Estados Unidos (FDA, por sus siglas en inglés). Por otra parte, Estados Unidos trabajaría directamente con el mecanismo Covax (Muñoz, 19 de mayo de 2021).

Es necesario señalar, sin embargo, que —con diferencias y altibajos— China, Rusia y Estados Unidos (y en algún momento India) han ofrecido millones de dosis de vacunas a los gobiernos latinoamericanos —eventualmente en forma bilateral o en el marco o al margen de mecanismos multilaterales existentes— a cambio de modificaciones en

sus alineamientos internacionales y en sus políticas. La estrategia de China ha consistido en la promoción de sus vacunas y de sus suministros médicos para convertirse en el primer proveedor de la región, con la colocación de un total de 200 millones de dosis de Sinopharm y Sinovac, y de 1.000 millones en préstamos para la adquisición de estos insumos. Rusia ha concretado acuerdos en la región por encima de 125 millones de dosis de su Sputnik V, desarrollada por una compañía estatal, que sirven para impulsar vínculos comerciales y financieros más estrechos con los países receptores, mientras que Estados Unidos ha impulsado donativos de vacunas, en primer lugar, a sus socios comerciales vecinos —Canadá, que ya disponía de un importante inventario de vacunas, y México, al que como señalamos proveyó de 2,5 millones de AstraZeneca que tenía en exceso—, para luego desarrollar una estrategia más amplia de donaciones a través de Covax y, a nivel bilateral, con aquellos países que han identificado como “prioridades regionales” (Hershberg, Kambhu y Froy, 2021; Harrison, 7 de junio de 2021a).

En este marco, más de allá de utilizar el mecanismo Covax promovido desde un organismo multilateral, en muchos casos, estos países no han dudado en privilegiar acuerdos bilaterales que puedan eventualmente favorecer sus intereses, sea la colocación de tecnología Huawei o el aislamiento diplomático de Taiwán en el caso de China, de ampliar la venta de armamento o de instalar centrales nucleares en el caso de Rusia o de promover su propio desarrollo económico con el impulso a las industrias farmacéuticas, contener la inmigración o contrarrestar la influencia de las otras potencias en la región en el caso de Estados Unidos. El impacto mediático y político de las estrategias china y, en menor medida, rusa en la región, para el momento, es mayor que el de Estados Unidos, lo que ha dado una ventaja inicial importante a sus competidores en la implementación de la “diplomacia de las vacunas” y un mayor impulso a su “poder blando” en la región.

Es de notar, sin embargo, que como ya señalamos existen marcadas diferencias entre estos actores en términos de la producción —todavía insuficiente para enfrentar a la pandemia— de las vacunas. La apuesta rusa gira en torno a la producción de Sputnik V a través una iniciativa estatal combinada entre el Instituto Gamaleya —encargado de la producción— y el RFDI, ambos bajo control estatal. La estrategia china es más diversificada: la empresa estatal Sinopharm pertenece a la Comisión Estatal para la Supervisión y Administración de los Activos del Estado (SASAC, por sus siglas en inglés), que es lo más cercano que una empresa puede estar al gobierno central, Sinovac Biotech es una empresa privada y Cansino una farmacéutica mixta desarrollada por un laboratorio estatal y una compañía canadiense (*AFP*, 20 de junio de 2021). Las vacunas Pfizer, Moderna, Janssen, AstraZeneca y Curevac pertenecen a empresas privadas, tres en los Estados Unidos, una en el Reino Unido y otra en Alemania. Estas últimas son las que se han resistido, con el apoyo de algunos países de la Unión Europea, a la liberación de patentes propuesta por el presidente Biden⁷. Mientras que Sinovac y Sinopharm, junto

7 A principios de 2021, India y Sudáfrica presentaron una propuesta conjunta ante la OMS solicitando la suspensión temporaria de los derechos de propiedad intelectual relacionados con las vacunas y los tratamientos contra el covid-19 (Marchini, 19 de abril de 2021), que fue rechazada por Estados Unidos, la Unión Europea y Gran Bretaña. En mayo, la administración Biden planteó que ante la gravedad de la pandemia, las farmacéuticas deberían renunciar a los derechos de

con las cuatro últimas vacunas mencionadas han sido aprobadas por la OMS, la aprobación de Sputnik V sigue pendiente aún, marcando una clara diferencia en términos de los alcances de la influencia de China y los países occidentales en la OMS en contraste con la capacidad de incidencia rusa, mediante el recurso del uso de los mecanismos multilaterales.

¿Y América Latina y el Caribe?

En América Latina, por otra parte, además del suministro de vacunas de diversa procedencia, se desarrollaron algunas iniciativas para impulsar la capacidad instalada local en plantas farmacéuticas de México, Brasil, Argentina y Cuba.

Con la financiación de una fundación del empresario Carlos Slim de México, el gobierno de este país y el de Argentina anunciaron en agosto de 2020 un acuerdo bilateral de producción del principio activo en Argentina y posterior formulado y envasado en México de la vacuna de AstraZeneca, aprovechando la infraestructura farmacéutica instalada en ambos países. Sin embargo, durante una reunión en febrero de 2021, los presidentes Fernández y Andrés Manuel López Obrador acordaron realizar un reclamo conjunto por la demora global en la entrega de las vacunas ya adquiridas a la farmacéutica AstraZeneca. Según explicó la misma empresa, la elaboración había quedado estancada en México ante la falta de un filtro necesario para el envasado, producido en Estados Unidos. Tanto ese país como la Unión Europea habían condicionado la exportación de vacunas y de insumos sanitarios a la previa satisfacción de la demanda interna. El bloqueo a estos componentes se levantó a fines de abril, después que el presidente Joe Biden dispuso liberar la exportación hacia México de los insumos necesarios para dicha vacuna. En los primeros días de junio México recibió la primera remesa de vacunas de AstraZeneca compradas por López Obrador y reenvió en julio una partida de 811.000 dosis de la vacuna a Argentina, “con carácter devolutivo” (Klipphan, 10 de julio de 2021). Desde el inicio, el proceso de producción conjunta de la vacuna ha estado marcado por los retrasos en las entregas de suministros no disponibles en México. Para el momento de finalizar este texto, la compañía Richmond de Argentina anunciaba la llegada de vacunas Sputnik V desde Moscú, producidas originalmente por esta compañía en el país pero que debían ser revalidadas en Rusia, para su próxima distribución.

Por otra parte, en Brasil, la empresa Butantan de Sao Paulo comenzó a producir tempranamente la vacuna Coronavac de Sinovac, para anunciar en abril de 2021 la producción de una vacuna local (ButanVac), con base en insumos íntegramente brasileños y en mayo la empresa Uniao Química anunció la producción de la vacuna Sputnik V. Sin embargo, esta última sufrió retrasos debido a la falta de aprobación del organismo estatal de regulación sanitaria Anvisa, en lo que fue considerada una medida política del gobierno de Joel Bolsonaro, para finalmente rescindir el contrato por la falta de suministros de insumos ya comprometidas con Moscú.

propiedad intelectual de las vacunas y para que estas se pudieran replicar en otras partes del mundo, por lo que enfrentó una campaña de resistencia y de lobby en contra de esta iniciativa por parte de las grandes corporaciones farmacéuticas.

Cuba, por su parte, aprovechando una infraestructura de investigación y producción ya instalada, ha comenzado a desarrollar sus propias vacunas, luego de que en mayo de 2020 decidiera no importar vacunas ni de Rusia ni de China, ni participar en la plataforma Covax (Hoffman, 2021). La Habana investiga y desarrolla cinco vacunas —entre las que se destacan las más avanzadas Soberana 2 y Abdala— y plantea desarrollar una sexta con China, llamada Pan-Corona. Pese al reciente pico de contagios en la isla, La Habana confía tener vacunada al 70% de la población en agosto y al 100% al finalizar el año, ya que la vacuna Abdala —la primera producida en América Latina— recibió el 10 de julio la aprobación por el ente regulador cubano para su utilización en forma masiva (*LMDiario*, 10 de julio de 2021). 30.000 dosis de esta vacuna han sido enviadas a Venezuela, que compró y espera recibir 12 millones de dosis, y la vacuna ya ha recibido la aprobación de emergencia en Irán. Sin embargo, la producción a escala de las vacunas en Cuba, particularmente por la dificultad de recibir insumos necesarios pero escasos a nivel mundial, las restricciones económicas impuestas por las sanciones estadounidenses y las limitaciones de su propia economía sujeta a reformas y al impacto de la pandemia sobre sus principales sectores, incluyendo el turismo, está aún en ciernes.

No obstante, en su conjunto, estas iniciativas parecieran confirmar la capacidad regional de producir vacunas a través de iniciativas gubernamentales o público-privadas, refrendada por un reciente apoyo de los cancilleres de los países miembros de la Comunidad de Estados de América Latina y el Caribe (Celac) reunidos en México el sábado 24 de julio, en un esfuerzo por relanzar una iniciativa multilateral latinoamericana, —aunque esta vez sin el apoyo de Brasil—, orientada a enfrentar la pandemia a través de la cooperación además de intentar desarrollar una posición común frente a los países más desarrollados para que impulsen una distribución más equitativa de las vacunas y desarrollen un acceso universal, equitativo y oportuno a las vacunas, reconociéndolas como un bien público global (Cortés, 24 de julio de 2021).

Sin embargo, más allá de las donaciones del fondo Covax de diversas vacunas y del apoyo bilateral que puedan recibir de diversos miembros de la OMS, la escasez de vacunas sigue afectando los procesos de vacunación en la región, y las donaciones y ventas de estas por las potencias en la región siguen pesando como un elemento de confrontación asociado con la “diplomacia de las vacunas” que, por momentos, pareciera devenir en una “guerra” de las mismas en busca de una mayor influencia para beneficio de los intereses de estas potencias. En este competitivo proceso, China parece llevar la delantera en términos de la colocación de sus vacunas a través de acuerdos bilaterales, a pesar de reiterar permanentemente su compromiso con el multilateralismo y con la promoción de la cooperación multilateral en la respuesta global a la pandemia del COVID-19. Por otra parte, estos anuncios contrastan con el donativo de 10 millones de dosis al Covax a la par de una promesa de venta de 500 millones de dosis al mismo mecanismo, en un proceso de suministro de sus vacunas en dónde Asia-Pacífico, seguida de América Latina, han sido los principales beneficiarios en la recepción de grandes cantidades de dosis (Bridge, 2021).

De hecho, por el momento, la batalla geopolítica de las vacunas y de otros suministros médicos en América Latina parece que sigue siendo ganada por las potencias

euroasiáticas, con la excepción de la India, que atraviesa por una profunda crisis sanitaria que reduce su capacidad de proveer vacunas globalmente y que la obliga a solicitar ayuda y vacunas de otros países, y a perder influencia en países asiáticos que ahora son asistidos por China.

Conclusiones y recomendaciones

En el marco de un complejo, desordenado e incierto proceso de transición del sistema internacional, a raíz del impacto de la pandemia del COVID-19, el multilateralismo confronta una difícil etapa. La disyuntiva entre diversas narrativas y estrategias contrastantes, y la rivalidad estratégica, económica y tecnológica entre las grandes potencias, claramente ilustradas por el contraste entre las modalidades de apelación y las propuestas de construcción multilaterales en el marco del G-20, de los países BRICS o de la BRI dificulta la reconstrucción del sistema multilateral y su transición hacia nuevas modalidades de estructuración y de adaptación a nivel global frente a una nueva agenda de riesgos, amenazas y temas prioritarios. La combinación del agotamiento y la fragmentación de los mecanismos multilaterales en el marco de estas rivalidades puso en evidencia la incapacidad de un organismo clave para la gobernanza global de la salud como la OMS y su tardía reacción para enfrentar la pandemia y promover un mayor acceso universal a las vacunas a través del mecanismo Covax. Esta plataforma, por otra parte, se ha desarrollado por la combinación de las iniciativas de cooperación y de coordinación de diversos actores, no solo gubernamentales, sino también no-gubernamentales, en el marco del llamado multilateralismo complejo o *networked multilateralism*, según el término utilizado por el actual secretario general de la ONU Guterres, que pareciera marcar un camino para avanzar en la superación de la crisis multilateral para enfrentar la pandemia, cuestionando los énfasis soberanistas de los Estados e incorporando a nuevos actores no-estatales. Sin embargo, además de poner en evidencia las desigualdades existentes en América Latina y el Caribe, la pandemia ha puesto de relieve también las desigualdades entre las naciones y ha mostrado el lado oscuro del “nacionalismo de las vacunas”, no solo en la priorización de los intereses nacionales de algunos Estados, sino también en su utilización para desplegar estrategias de “poder blando” a través de la “geopolítica de las vacunas”, particularmente evidente en el caso de América Latina y el Caribe, probablemente la región más afectada a nivel mundial por el COVID-19. Rusia, China e India desplegaron, en este sentido, una ofensiva sanitaria para fortalecer sus intereses en la región en un momento en que Estados Unidos y sus aliados europeos estaban ensimismados en sus propias prioridades nacionales, acaparando vacunas y otros insumos. Como resultado, la reacción de Estados Unidos en el ámbito hemisférico solo se produjo unos cuantos meses después de que Joe Biden asumiera la Presidencia, y luego de relanzar el liderazgo estadounidense a nivel global a través del intento de reactivación de los mecanismos multilaterales. Esta reacción tardía abre un espacio de marcada competencia con otras potencias en la región a través de la “geopolítica de las vacunas”, pero también recurre no solo a los mecanismos multilaterales como la plataforma Covax, sino también a políticas bilaterales que refuerzan los intereses geopolíticos en juego en la región en busca de apoyos y vínculos estratégicos.

En realidad, con la probable excepción de Rusia que llega tardíamente y ya en retroceso en su capacidad de proveer vacunas, Estados Unidos y China recurren tanto a los instrumentos multilaterales —con un amplio despliegue discursivo— como a los canales y acuerdos bilaterales con los países de la región, utilizando en su provecho las desigualdades existentes. Esta estrategia puede ser útil a corto plazo en el intento de paliar los efectos inmediatos de la pandemia, pero pierde de vista que estos efectos tienen un impacto económico, social y político que agrava la vulnerabilidad de la región, no solo en términos del incremento de la pobreza y la exclusión, sino también en la persistencia de la diseminación de la pandemia a nivel global.

Por su parte, América Latina y el Caribe no han logrado articular una estrategia común, independiente de estas disputas y rivalidades geoestratégicas, para responder a los desafíos impuestos por la pandemia. Los esfuerzos público-privados no han tenido éxito, se han demorado y han prevalecido las respuestas individuales a nivel de algunos países, articuladas también a estrategias geopolíticas que se disfrazan con rótulos solidarios. La posibilidad de avanzar con una cooperación multilateral efectiva a nivel regional no pasa, por el momento, de ser una esperanza en medio de los estragos causados por la pandemia, particularmente frente a la sordera de los gobiernos más poderosos y de las grandes corporaciones farmacéuticas, sean públicas o privadas.

En este marco se hace evidente que para restaurar la cooperación internacional a fin de enfrentar la pandemia, se requiere de nuevos mecanismos multilaterales que superen las narrativas divergentes que imponen las nociones soberanistas y las visiones de proyección estratégica para configurar una gobernanza global de la salud, pero también para sentar las bases de una gobernanza global en condiciones de enfrentar nuevas amenazas y riesgos como el cambio climático. La posibilidad de que estas aspiraciones se concreten se ve constreñida por las confrontaciones geopolíticas y por la persistencia de las desigualdades que, en la actual fase de transición internacional, complejizan la construcción de una arquitectura multilateral inclusiva que supere el fragmentario “multilateralismo de amigos” signado por la geopolítica y por la ideología.

Pero las desigualdades persisten —tanto al interior de las sociedades latinoamericanas como en el marco del sistema internacional— y se ponen en evidencia no solo en la competencia por adquirir una mayor influencia y una mejor imagen en la región a través de la “diplomacia de vacunas”, sino también por la ausencia o la presencia tardía de compromisos multilaterales de asistencia y cooperación en este campo al momento de impulsar iniciativas bilaterales que privilegian a socios estratégicos y presionan a potenciales aliados, mientras que, parafraseando a von Clausewitz, la salud pública global pareciera pasar a ser la continuación de la política por otros medios. Sin embargo, más allá de las desigualdades, la guerra de las vacunas es un ejemplo de cómo algunos Estados pueden tener un comportamiento “poco saludable” cuando tienden a privilegiar sus propios intereses y cómo el sistema internacional y los mecanismos multilaterales —plagados de desigualdades y asimetrías— han estado limitados en su accionar y han sido poco eficaces, hasta el momento de escribir estas líneas, en responder colectivamente y en forma efectiva al desafío de la pandemia.

Referencias

- Abbas, M. Z. (2020). *Practical Implications of “Vaccine Nationalism”: A Short-Sighted and Risky Approach in Response to covid-19*. Research Paper, (124).
- Acharya, A. (2017). After Liberal Hegemony: The Advent of a Multiplex World Order. *Ethics and International Affairs*. Recuperado de: <https://ethicsandinternationalaffairs.org/2017/multiplex-world-order/>.
- Actis, E. y Creus, N. (2020). *La disputa por el poder global. China contra Estados Unidos en la crisis de la pandemia*. Buenos Aires: Capital Intelectual.
- AFP. (20 de junio de 2021). China suma 1.000 millones de dosis de vacunas contra el COVID-19 aplicadas. *El Economista*. Recuperado de: <https://www.economista.com.mx/internacionales/China-suma-1000-millones-de-dosis-de-vacunas-contracovid-19-aplicadas-20210620-0014.html>.
- Applebaum, A. (2020). When the World Stumbled: covid-19 and the Failure of the International System. En H. Brands y F. Gavin (Eds.), *Covid-19 and World Order* (pp. 223-238). Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Associated Press. (11 de mayo de 2021). México: Rusia tiene problemas para producir vacuna Sputnik. *WPLG Local 10*. Recuperado de: <https://www.local10.com/espanol/2021/05/11/mexico-rusia-tiene-problemas-para-producir-vacuna-sputnik/>.
- Bernal-Meza, R. (2021). COVID-19: tensiones entre China y Estados Unidos y crisis del multilateralismo: Repercusiones para América Latina. *Foro Internacional*, 61(2), 259-297. Recuperado de: <https://forointernacional.colmex.mx/index.php/article/view/2831/2756>.
- Biller, D. y Sherman, C. (12 de abril de 2021). Con Sputnik V, Rusia gana presencia en América Latina. *Los Angeles Times*. Recuperado de: <https://www.latimes.com/espanol/internacional/articulo/2021-04-12/con-vacuna-sputnik-v-rusia-gana-presencia-en-america-latina>.
- Blackwill, R. y Wright, T. (2020). The End of the World Order and American Foreign Policy. *Council Special Report*, (86).
- Bloomberg News. (12 de julio de 2021). *China le entra a “destrabar” iniciativa Covax: dará hasta 440 millones de vacunas covid*. Recuperado de: <https://www.elfinanciero.com.mx/salud/2021/07/12/china-le-entra-a-destrabar-iniciativa-covax-dara-mas-de-400-millones-de-vacunas-covid/>.
- Bolcato, M.; Rodríguez, D.; Feola, A.; Di Mizio, G.; Bonsignore, A.; Ciliberti, R.; Tettamanti, C.; Aurilio, M. T. y Aprile, A. (2021). COVID-19 Pandemic and Equal Access to Vaccines. *Vaccines*, 9(6). DOI: <https://doi.org/10.3390/vaccines9060538>.

- Bosoer, F. (2 de agosto de 2021). China en América Latina: el Partido y los partidos. *El Universal*. Recuperado de: <https://www.eluniversal.com.mx/opinion/latinoamerica21/china-en-america-latina-el-partido-y-los-partidos>.
- Brands, H. y Gavin, F. (2020). *COVID-19 and World Order*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Bridge. (2021). *China COVID-19 Vaccine Tracker*. Recuperado de: <https://bridgebeijing.com/our-publications/our-publications-1/china-covid-19-vaccines-tracker/>.
- Brown, S. (17 de junio de 2021). Canada's COVID-19 vaccine fix. *Canadian Policy Journal*. DOI: <https://doi.org/10.1080/11926422.2021.1936099>.
- Caetano, G. y Pose, N. (2021). Impactos del COVID en los escenarios latinoamericanos contemporáneos. *Perfiles Latinoamericanos*, 29 (58).
- Carman, E. y Carl, J. (15 de junio de 2021). A U.S. vaccine diplomacy strategy for Latin America and the Caribbean. *Global Americans*. Recuperado de: <https://theglobalamericans.org/2021/06/a-u-s-vaccine-diplomacy-strategy-for-latin-america-and-the-caribbean/>.
- Cel, D. (30 de abril de 2021). La crisis de la India pega a México. *El Financiero*. Recuperado de: <https://www.elfinanciero.com.mx/opinion/dario-celis/2021/04/29/la-crisis-de-la-india-pega-en-mexico/>.
- Cepal. (2020). *Panorama social de América Latina*. Santiago: Cepal.
- CGTN. (18 de julio de 2021). *El proyecto de China fomenta la confianza en la lucha contra la epidemia y la recuperación económica de la región de Asia y el Pacífico*. Recuperado de: <https://espanol.cgtn.com/n/2021-07-18/FFleEA/el-proyecto-de-china-fomenta-la-confianza-en-la-lucha-contrala-epidemia-y-la-recuperacion-economia-en-la-region-del-Asia-y-del-Pacifico/>.
- Chohan, U. (16 de enero de 2021). *Coronavirus & Vaccine Nationalism*. CASS Working Papers on Economics & National Affairs. Rawalpindi: Center for Aerospace and Security Studies (CASS).
- Chu, Y. y Zheng, Y. (2021). Introduction to the Decline of the Western-centric World and the Emerging New Global Order. En Yun-han Chu y Yangnian Zheng (Eds.), *The Decline of the Western-centric World and the Emerging New Global Order. Contending Views* (pp. 1-12). Nueva York: Routledge.
- Clarín. (22 de febrero de 2021). *Los países ricos acumulan la mitad de las vacunas aplicadas en todo el mundo*, p. 23.
- Comunicado Cepal. (4 de marzo de 2021). *Pandemia provoca aumento en los niveles de pobreza sin precedentes en las últimas décadas e impacta fuertemente en*

la desigualdad y el desempleo. Presentación de Alicia Bárcena. Recuperado de: <https://www.cepal.org/es/comunicados/pandemia-provoca-aumento-niveles-pobreza-sin-precedentes-ultimas-decadas-impacta>.

Cooley, A. y Nixon, D. (2020). *Exit from Hegemony. The Unraveling of the American Global Order.* Nueva York: Oxford University Press.

Cortés, P. P. (24 de julio de 2021). *La pandemia y el reclamo de vacunas unen a Latinoamérica en la Celac.* Recuperado de: https://www.swissinfo.ch/spa/celac-cumbre--previsi%C3%B3n-_la-pandemia-y-el-reclamo-de-vacunas-unen-a-latinoam%C3%A9rica-en-la-celac/46814486.

Cueto, J. C. (15 de febrero de 2021). Vacuna Sputnik V: cómo pasó de generar desconfianza a ser un instrumento para la influencia de Rusia en el mundo (incluida América Latina). *BBC News Mundo.* Recuperado de: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-56012192>.

Denn, T. (11 de diciembre de 2020). Las vacunas que secuestran los países ricos. *Inter Press Service.* Recuperado de: www.ipsnoticias.net/2020/12/las-vacunas-secuestran-los-paises-ricos/.

Deutsche Welle. (21 de junio de 2021a). *EE. UU. dona 14 millones de dosis contra el coronavirus a América Latina.* Recuperado de: <https://www.dw.com/es/eeuu-dona-14-millones-de-dosis-contra-el-coronavirus-a-america-latina/a-57986142>.

Deutsche Welle. (17 de julio de 2021b). *China rechaza críticas de OMS a investigación de origen de COVID-19.* Recuperado de: <https://www.dw.com/es/china-rechaza-criticas-de-oms-a-investigacion-de-origen-del-covid-19/a-58295577>.

El Litoral. (18 de mayo de 2021). *EE. UU. se metió de lleno en la “diplomacia de las vacunas”.* Recuperado de: https://www.elitoral.com/index.php/id_um/298516-eeuu-se-metio-de-lleno-en-la-diplomacia-de-las-vacunas-batalla-geopolitica-en-medio-de-la_pandemia/.

Ellis, E. (12 de julio de 2021). Vaccine diplomacy in Latin America, Caribbean a PR Coup for China. *National Defense.*

Embajada Abierta. (2020). *Cómo se arma el multilateralismo del siglo XXI.* En *Dossier Pandemos* (pp. 33-38). Buenos Aires: Fundación Embajada Abierta.

En Positivo. (22 de abril de 2021). *Hace falta una respuesta geopolítica que libere las patentes. Entrevista a Joan Benach.* Recuperado de: <https://enpositivo.com/2021/04/hace-falta-una-respuesta-geopolitica-que-libere-las-patentes-entrevista-a-joan-benach/>.

- Faiola, A.; Rauhala, E. y Farzan, A. N. (23 de abril de 2021). La sobreabundancia de vacunas en EE. UU. genera fastidio global y crecen los reclamos. *La Nación*, p. 12.
- Ferrero Tuñón, R. (17 de junio de 2021). ¿Qué utilidad conservan cumbres como las del G7, G20 o la OTAN? *Política Exterior*. Recuperado de: <https://www.politicaexterior.com/agenda-exterior-cumbres-internacionales/>.
- Grabendorff, W. y Serbin, A. (Eds.). (2020). *Los actores globales y el (re) descubrimiento de América Latina*. Buenos Aires: CRIES - Editorial Icaria.
- Haass, R. (2017). *A World in Dissaray. American Foreign Policy and the Crisis of the Old Order*. Nueva York: Penguin Press.
- Haass, R. (2020). *The World. A Brief Introduction*. Nueva York: Penguin Press.
- Harrison, C. (7 de junio de 2021a). ¿Qué es Covax y qué significa para América Latina? *AS/COA*. Recuperado de: <https://www.as-coa.org/articles/que-es-covax-y-que-significa-para-america-latina>.
- Harrison, C. (21 de julio de 2021b). Tracker: U.S. Vaccine Donations to Latin America. *AS/COA*. Recuperado de: <https://www.as-coa.org/articles/tracker-us-vaccine-donations-latin-america>.
- Hershberg, E.; Kambhu, C. y Froy, C. (2021). COVID-19: Vaccine Diplomacy Drives Hard Bargain. *AULABlog*. Recuperado de: <https://aulablog.net/2021/04/16/covid-19-vaccine-diplomacy-drives-hard-bargain/>.
- Hoffman, B. (2021). Cuba: entre la vacuna y la crisis. *Nueva Sociedad*. Recuperado de: <https://nuso.org/articulo/cuba-entre-la-vacunacion-y-la-crisis/>.
- Houston, A. (15 de mayo de 2021). Canada is no global health leader on COVID-19 vaccine equity. *The Lancet*. Recuperado de: [https://www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736\(21\)00888-6/fulltext](https://www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736(21)00888-6/fulltext).
- Katz, I.; Weintraub, R.; Bekker, L.-G. y Brandt, A. (8 de abril de 2021). From Vaccine Nationalism to Vaccine Equity – Finding a Path Forward. *The New England Journal of Medicine*. Recuperado de: <https://www.nejm.org/doi/full/10.1056/NEJMp2103614>.
- Keohane, R. O. (1994). International institutions: two approaches. En F. Kratoschwil y E. D. Mansfield (Eds.) *International Organization: A Reader* (pp. 48-49). Nueva York: Harper Collins.
- Kharas, H.; Snower, D. y Strauss, S. (2020). *The Future of Multilateralism: Responsible Globalization that Empowers Citizens and Leave no One Behind, Policy Brief, Task Force 5 The Future of Multilateralism and Global Governance*. Recuperado de: https://www.g20-insights.org/wp-content/uploads/2020/11/T20_TF5_PB8.pdf.

- Klipphan, A. (10 de julio de 2021). Por qué Argentina debería devolver en los próximos meses 811.000 vacunas que llegaron desde México como donación. *InfoBae*. Recuperado de: <https://www.infobae.com/politica/2021/07/10/por-que-argentina-debera-devolver-en-los-proximos-meses-811000-vacunas-que-llegaron-desde-mexico-como-donacion/>.
- La Nación (23 de julio de 2021). *China rechaza segunda investigación sobre el origen del covid-19*.
- Lee, Y. N. (10 de junio de 2021). The U. S. will a “formidable competitor” to China in COVID vaccine diplomacy, professor says. *CNBC*. Recuperado de: <https://www.cnbc.com/2021/06/10/covid-expert-on-us-china-competition-in-vaccine-diplomacy.html>.
- Lim, L.; Bergin, J. y Lidberg, J. (2020). *The COVID-19 Story: Unmasking China’s Global Strategy, IFJ/IFJ Asia Pacific*. Recuperado de: <https://www.mdzol.com/mundo/2021/8/1/eeuu-no-cancelara-la-entrega-de-vacunas-por-motivos-geopoliticos-176566.html>.
- LMDiario. (10 de julio de 2021). *América Latina ya tiene su vacuna contra el COVID: Cuba autorizó Abdala*. Recuperado de: <https://lmdiarario.com.ar/contenido/297270/america-latina-ya-tiene-su-vacuna-contra-el-covid-cuba-autorizo-la-abdala>.
- Malacalza, B. y Hirst, M. (2020). ¿Podrá reinventarse el multilateralismo? *Nueva Sociedad*, (287). Recuperado de: <https://nuso.org/articulo/podra-reinventarse-el-multilateralismo/>.
- Malamud, C. y Núñez, R. (2020). El COVID-19 en América Latina: desafíos políticos, retos para los sistemas sanitarios e incertidumbres económicas. *Real Instituto El Cano*. Recuperado de: http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/ari27-2020-malamud-nunez-covid-19-en-america-latina-desafios-politicos-retos-sistemas-sanitarios-e-incertidumbre-economica.
- Marchini, J. (19 de abril de 2021). ¿Por qué son tan caras e inaccesibles las vacunas? *América Latina en Movimiento*. Recuperado de: <https://www.alainet.org/es/articulo/211877>.
- MDZ. (1.º de agosto de 2021). *Estados Unidos no cancelará envío de vacunas por motivos geopolíticos*. Recuperado de: <https://www.mdzol.com/mundo/2021/8/1/eeuu-no-cancelara-la-entrega-de-vacunas-por-motivos-geopoliticos-176566.html>.
- Molina, E. (14 de junio de 2021). La respuesta de China ante la propuesta del G7. *Mundiario*. Recuperado de: <https://www.mundiario.com/articulo/politica/respuesta-china-propuesta-g7/20210614180249221130/.html>.
- Moreno, L. A. (2021). Latin America’s Lost Decades. The Toll of Inequality in the Age of COVID-19. *Foreign Affairs*. Recuperado de: <https://www.foreignaffairs.com/articles/south-america/2020-12-08/latin-americas-lost-decades>.

- Morillas, P. *et al.* (2021). Multipolaridad sanitaria: el uso geopolítico de la vacuna. En E. Soler i Lecha (Ed.) *Geopolítica de la salud. Vacunas, gobernanza y cooperación* (pp. 25-32). Barcelona: CIDOB - Ideograma - ISG Global.
- Muñoz, F. (19 de mayo de 2021). *El lado B de la donación de vacunas de Estados Unidos*. Recuperado de: <https://www.reporteindigo.com/latitud/el-lado-b-de-la-donacion-de-vacunas-de-estados-unidos/>.
- Oliva, C. (2021). China y la “diplomacia de vacunas”. *Análisis CIPEI*, (4).
- Pagni, C. (23 de julio de 2021). La revelación de la encrucijada más desesperante del gobierno. *La Nación*, pp. 1 y 18.
- Pal, D. y Vir Singh, S. (10 de julio de 2020). Multilateralism with Chinese Characteristics: Bringing in the Hub and Spoke. *The Diplomat*. Recuperado de: <https://thediplomat.com/2020/07/multilateralism-with-chinese-characterics-bringing-in-the-hub-and-spoke/>.
- Rodrigues, G. M. A. y Kleiman, A. (2020). COVID-19: ¿una nueva oportunidad para el multilateralismo? *Foreign Affairs Latinoamérica*, 20(3), pp. 36-43.
- Saiz González, F. (3 de marzo de 2021). La vacunación contra la COVID-19 en América Latina y el Caribe: un proceso lento y desigual. *Fundación Carolina*. Recuperado de: <https://www.fundacioncarolina.es/la-vacunacion-contra-la-covid-19-en-america-latina-y-el-caribe-un-proceso-lento-y-desigual/>.
- Saltalamacchia, N. (2020). La Celac y su vinculación con actores extrarregionales. En W. Grabendorff y A. Serbin (Eds.), *Los actores globales y el (re)descubrimiento de América Latina* (pp. 59-68). Buenos Aires: CRIES - Editorial Icaria.
- Sanahuja, J. A. (2020). COVID-19: riesgo, pandemia y crisis de gobernanza global. En M. Mesa (Coord.), *Riesgos globales y multilateralismo: el impacto de la COVID-19*. *Anuario 2019-2020* (pp. 27-50). Madrid: Fundación Cultura de la Paz - CEIPAZ.
- Schmall, E. y Deep Singh, K. (11 de mayo de 2021). India y su fabricante de vacunas tropiezan con sus promesas pandémicas. *The New York Times*. Recuperado de: <https://www.nytimes.com/es/2021/05/11/espanol/vacunas-india-serum-institute.html>.
- Serbin, A. (2016). ¿Fin de ciclo y reconfiguración regional? América Latina y las relaciones entre Cuba y los Estados Unidos. En A. Serbin (Coord.), *¿Fin de ciclo y reconfiguración regional? América Latina y las relaciones entre Cuba y los Estados Unidos*, *Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Caribe* (pp. 7-17). Buenos Aires: Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES).
- Serbin, A. (2018). América Latina y el Caribe frente a un nuevo orden mundial: crisis de la globalización, reconfiguración global del poder y respuestas regionales. En A. Serbin (Ed.), *América Latina y el Caribe frente a un Nuevo orden mundial*. *Poder*,

- globalización y respuestas regionales* (pp. 13-36). Buenos Aires: CRIES - Icaria Editorial.
- Serbin, A. (2019). *Eurasia y América Latina en un mundo multipolar*. Buenos Aires: CRIES.
- Serbin, A. (21 de junio de 2021). Multilateralismo de amigos. *Clarín*.
- Sputnik Mundo. (3 de junio de 2021). *EE. UU., China o Rusia: ¿qué vacunas prefiere América Latina*. Recuperado de: <https://mundo.sputniknews.com/america.latina/>.
- Stott, M. y Harris, B. (10 de mayo de 2021). Rusia, EE. UU., China: quién gana la disputa por las campañas de vacunación en Latinoamérica. *El Cronista*. Recuperado de: <https://www.cronista.com/financiam-times/china-domina-las-campanas-de-vacunacion-en-latinoamerica/>.
- Stuenkel, O. (2016). *Post Western World*. Cambridge: Polity Press.
- Svampa, M. (2021). La pandemia desde América Latina. Nueve tesis para un balance provisorio. *Nueva Sociedad*, (291), 80-100.
- Taglioni, A. (27 de abril de 2021). Geopolítica de las vacunas: el colapso de India complica a estados Unidos y el Reino Unido. *La Política Online*. Recuperado de: <https://www.lapoliticaonline.com.mx/nota/136010-geopolitica-de-vacunas-el-colapso-de-india-complica-a-estados-unidos-y-el-reino-unido/>.
- The Lancet. (2021). *Access to COVID-19 vaccines: looking beyond Covax*. 397(10278), 941. Recuperado de: <https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/33714374/>.
- Vega, N. (4 de febrero de 2021). Rusia, China e India lideran proyección geopolítica con la vacuna. *Noticias RTV*. Recuperado de: <https://noticiasrtv.com/rusia-china-e-india-lideran-proyeccion-geopolitica-con-la-vacuna/>.
- Vilasanjuan, R. (2021). Multilateralismo sanitario: se busca gobierno para la salud global. En E. Soler i Lecha (Ed.), *Geopolítica de la salud. Vacunas, gobernanza y cooperación* (pp. 17-23). Barcelona: CIDOB - Ideograma - ISG Global.
- Zaiat, A. (20 de abril de 2021). América Latina, marcada por el acceso desigual a las vacunas y las diferencias en la recuperación. *Sputnik Mundo*. Recuperado de: <https://mundo.sputniknews.com/20210420/america-latina-marcada-por-el-acceso-desigual-a-las-vacunas-y-las-diferencias-en-la-recuperacion-1111384282.html>.
- Zakaria, F. (2020). *Ten Lessons for a Post-Pandemic World*. Nueva York: W.W. Norton and Co.

Capacidades y limitaciones de la Unión Europea para contribuir a la defensa del orden mundial liberal y el multilateralismo

Peter Birle*

Introducción

La Unión Europea (UE) puede ser considerada como el proyecto de integración regional más exitoso de la historia moderna, pero su reputación como actor político internacional y global es más bien modesta. La UE aboga por un orden internacional basado en normas y reglas, y por la cooperación multilateral en el marco de organizaciones y regímenes internacionales. Sin embargo, el orden global liberal que surgió tras el final de la Segunda Guerra Mundial y se desarrolló en las décadas siguientes ha entrado en crisis. El orden internacional actual se caracteriza por la erosión de varias organizaciones internacionales, disputas geopolíticas entre las grandes potencias —especialmente Estados Unidos, China y Rusia—, conflictos de poder y enfoques unilaterales. Durante los cuatro años de mandato del presidente estadounidense Donald Trump, estas tendencias se han intensificado, ya que Trump cuestionaba desde una perspectiva fundamental el sentido de los foros multilaterales. Incluso preguntó por los beneficios de asociaciones de larga duración, como la alianza transatlántica con la UE y la OTAN, por consideraciones de costes y beneficios más a corto plazo.

Esta contribución examina las posibilidades y los límites que tiene la UE para defender y seguir desarrollando un orden mundial liberal y multilateral. El primer apartado

* Es director científico del Ibero-Amerikanisches Institut en Berlín y docente de Ciencias Políticas en la Freie Universität Berlin. Focos temáticos de investigación: políticas exteriores latinoamericanas en perspectiva comparada, cooperación e integración regional en América Latina, análisis comparado de sistemas políticos en América Latina, y producción de conocimientos en y sobre América Latina. Correo electrónico: birle@iai.spk-berlin.de.

trata de las condiciones internas de la política exterior y de seguridad común europea. En particular, se analiza por qué ha existido durante mucho tiempo una brecha entre las expectativas frente a la UE como actor global y la capacidad real de la UE para actuar en materia de política exterior. El segundo apartado aborda las consecuencias del Brexit para la política exterior y de seguridad de la UE, así como la importancia de la cooperación bilateral franco-alemana y la “Alianza para el Multilateralismo”, lanzada por ambos países en 2019. El tercero trata de la estrategia de la UE para combatir la pandemia de COVID-19 y sus consecuencias económicas y sociales, en particular la cuestión de qué impacto tiene esta estrategia en la percepción exterior de la UE y su papel como actor internacional. Los siguientes apartados están dedicados a las relaciones de la UE con Estados Unidos (cuarto), con China (quinto) y con Rusia y los países de la vecindad oriental (sexto). La contribución termina con algunas conclusiones y recomendaciones.

La Unión Europea como actor internacional y global

El debate sobre qué tipo de poder o actor es la UE en los asuntos internacionales surgió ya con la institucionalización de la cooperación política europea en los años 1970. La UE (o la Comunidad Europea, CE, antes de ella) se vio inicialmente como un “poder civil”, y más tarde como la “Europa del poder normativo”. Esto estaba relacionado con el objetivo de hacer efectivo el poder del proceso de integración europea a nivel global a través de diversos mecanismos de difusión de normas. Como muestra el libro *The Brussels Effect. How the European Union Rules the World* (Bradford, 2020), la UE ha tenido mucho éxito en este sentido hasta la fecha, a pesar de todos los pronósticos que hablan de una pérdida de importancia de esta:

The EU wields significant, unique, and highly penetrating power to unilaterally transform global markets, be it through its ability to set the standards in competition policy, environmental protection, food safety, the protection of privacy, or the regulation of hate speech in social media. Therefore, this book argues, regardless of any financial and political shortcomings it may possess, the EU is, and is likely to remain, a major force in the global economy for a long time to come (Bradford, 2020, p. xiv).

Sin embargo, el papel de la UE como actor y sus capacidades varían de un ámbito político a otro, porque la UE no es un Estado. En algunos ámbitos tiene competencias exclusivas para actuar, en otros comparte competencias con los Estados miembros y en algunos solo puede actuar si todos los gobiernos de los Estados miembros están de acuerdo previamente. La política comercial común es competencia exclusiva de la UE, mientras que la cooperación al desarrollo es una competencia que comparte con sus Estados miembros y la seguridad sigue siendo en gran medida una cuestión puramente intergubernamental.

En 1993, Christopher Hill describió las funciones de la entonces Comunidad Europea en el sistema internacional como “estabilizar la Europa Occidental”, “gestionar el comercio mundial”, “voz principal del mundo desarrollado en las relaciones con el Sur” y “proporcionar una segunda voz occidental en la diplomacia internacional”. Enumeró otras seis posibles funciones para el futuro papel internacional de la CE, como “pacificador regional”, “interventor global”, “mediador de conflictos”, “puente entre ricos y pobres” y “supervisor conjunto de la economía mundial”. Al mismo tiempo, Hill advirtió de la existencia de una “brecha entre capacidades y expectativas”. Con esto se refirió a un serio reto para las capacidades reales de la CE, en cuanto a su capacidad de acuerdo, sus recursos y los instrumentos de que dispone:

The status quo in European external policy is clearly unsatisfactory and even dangerous. There is now a large gap between what is expected and what can be achieved. Two measures as a minimum need to be taken to make both internal and external perceptions of EPC/CFSP more realistic and to bring capabilities and expectations back into line. Of these the first and most important is a clear pulling in of the horns, and a signaling that there are certain things that the EC simply cannot or will not do. The emphasis should swing towards long-term attempts to improve the general milieu of international relations, particularly in Europe's own region, and away from precipitate attempts to replace American superpower in particular crises (Hill, 1993, p. 326).

Aunque la CE/UE ha desarrollado mucho sus capacidades como actor internacional desde los años noventa, las declaraciones de Hill no han perdido nada de su relevancia. Desde la institucionalización de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) con el Tratado de Maastricht en 1993, la UE ha realizado esfuerzos considerables para reforzar sus capacidades de actuación en este ámbito. Esto incluye, por ejemplo, la institucionalización del Alto Representante para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad (AR) en 2009 y la creación desde 2010 del Servicio Diplomático Europeo. La Estrategia Global de la UE, publicada en 2016, describe los intereses y principios compartidos de la UE, formula cinco prioridades de la acción exterior (la seguridad de la Unión, resiliencia estatal y social de los vecinos orientales y meridionales, un enfoque integrado de conflictos, órdenes regionales de cooperación y gobernanza mundial para el siglo XXI) y nombra las siguientes medidas para la realización de los objetivos: invertir más en seguridad y defensa para adquirir capacidades de defensa generalizadas, mayor cooperación en el ámbito de la defensa, crear una sólida industria europea de defensa, una política de desarrollo más flexible y mejor ajustada a las prioridades estratégicas, una actuación más integrada de los Estados miembros y las instituciones de la UE en sus políticas exteriores (Unión Europea, 2016).

Desde la publicación de la Estrategia Global, la UE ha tomado una serie de medidas concretas para que su tan cacareada “autonomía estratégica” sea algo más que un mero eslogan. Esto incluye la creación de la Cooperación Estructurada Permanente (PESCO) por el Consejo en diciembre de 2017. Se trata de la cooperación entre los

Estados miembros de la UE especialmente comprometidos con la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD). El objetivo es mejorar la interoperabilidad en el sector de la defensa, realizar proyectos conjuntos de armamento y, a largo plazo, desarrollar un ejército europeo. Otra medida es la revisión anual coordinada de la defensa. Debe servir para proporcionar una mejor visión de los gastos de defensa en toda la UE y de las inversiones y esfuerzos de investigación de los Estados miembros. Además, se reforzará la cooperación entre la UE y la OTAN en materia de movilidad militar, ciberseguridad, amenazas híbridas, lucha contra el terrorismo, y mujer y seguridad. En 2020, también hubo un acuerdo sobre la llamada brújula estratégica, que es el desarrollo de bases estratégicas comunes.

La relativa retirada de Estados Unidos de la participación en los foros multilaterales bajo el mandato del presidente Trump, la creciente importancia mundial de una China no democrática y la agresiva política exterior de Rusia bajo el mandato del presidente Putin han alimentado la búsqueda de la UE de más soberanía económica y autonomía estratégica durante los últimos años (Borrell, 2020b). Cuando la nueva Comisión Europea, dirigida por Ursula von der Leyen, tomó posesión de su cargo en diciembre de 2019, fue calificada como una “Comisión geopolítica”. La creación de una Europa más fuerte en el mundo fue declarada como una de sus prioridades clave. Poco después, el nuevo Alto representante para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, Josep Borrell, declaró:

The geopolitical upheavals we are witnessing today underline the urgency with which the European Union must find its way in a world increasingly characterised by raw power politics. We Europeans must adjust our mental maps to deal with the world as it is, not as we hoped it would be (Borrell, 2020a).

Sin embargo, la capacidad de respuesta de la UE a las crisis y conflictos sigue siendo escasa. Hacer frente a las necesidades y desafíos que surgen en el marco de las crisis internacionales exige la capacidad de tomar decisiones y acciones *ad hoc* en tiempo real. Las crisis rara vez siguen un patrón predecible y, cuando estallan, se requiere atención y coordinación inmediatas. Las deficiencias de la UE son principalmente en cuanto a la actuación rápida en situaciones de crisis agudas. Los miembros de la UE a menudo no logran formular con rapidez y coherencia respuestas comunes a los desafíos de política exterior a los que se enfrentan. Incluso cuando toman decisiones, a menudo carecen de la voluntad política y de la capacidad material para aplicarlas (Dworkin, 2021).

La capacidad de la UE para formular una política exterior coherente y disponer de los instrumentos adecuados es limitada por al menos cuatro razones. La causa más importante es que las decisiones de política exterior se siguen tomando por unanimidad. Como los intereses estratégicos de los Estados miembros difieren, esto suele provocar bloqueos en la Política Exterior y de Seguridad Común. Los Estados miembros valoran sus competencias nacionales y no hacen grandes esfuerzos para superar su desacuerdo a nivel supranacional. Una segunda razón es que la UE no tiene poderes ejecutivos

en el ámbito de la Política Exterior y de Seguridad Común que le permitan aplicar las decisiones una vez adoptadas. En tercer lugar, hay diferentes tradiciones de política exterior y culturas estratégicas entre los Estados miembros, por ejemplo, entre Francia y Alemania (véase siguiente apartado). Una cuarta razón está relacionada con el hecho de que los Estados miembros a menudo parecen estar satisfechos con que la UE lleve a cabo políticas simbólicas. Un estudio reciente muestra que la UE hace amplio uso de sanciones y ha aumentado bastante los comunicados de prensa sobre asuntos internacionales, pero los esfuerzos políticos de los Estados miembros para introducir el método comunitario como procedimiento supranacional de toma de decisiones en el Consejo de la UE siguen siendo limitados. Así, se podría decir que la brecha entre las expectativas y las capacidades de la UE descrita por Hill (1993) no existe en absoluto, al menos en la percepción de los Estados miembros. Aunque la Comisión quisiera tener más poder de decisión en política exterior, muchos miembros de la UE parecen estar bastante satisfechos con el *statu quo*, ya que su soberanía nacional no se ve limitada (Bendiek, Ålander y Bochtler, 2020).

El periodista estadounidense Dave Keating (2021), afincado en Bruselas, describe esa situación en un artículo titulado *Von der Leyen's Not-So-Geopolitical Commission* de la siguiente manera:

EU national leaders are all well aware of the need for Europe to speak with one voice if it ever wants to be taken seriously on the global stage. But their natural instinct to preserve their own power gets in the way of achieving this goal.

Al final del documento volveré a la cuestión de si, a pesar de esta situación, hay posibilidades de que la UE utilice los instrumentos que tiene a su disposición para una acción más orientada a la geopolítica.

El Brexit, la cooperación franco-alemana y la Alianza para el Multilateralismo

Con la salida del Reino Unido en febrero de 2020, la UE perdió a uno de sus tres mayores miembros en términos de producto interior bruto (PIB) y población, el segundo mayor contribuyente neto al presupuesto de la UE. Junto con Francia, el Reino Unido era uno de dos Estados miembros de la UE con capacidad militar de espectro completo, incluidas armas nucleares, y un puesto permanente en el Consejo de Seguridad de la ONU. El Reino Unido también era un miembro con relaciones especiales con Estados Unidos y los países del Commonwealth.

Muchos observadores han considerado que el Brexit supone un nuevo golpe a la imagen global de la UE, que se suma a la crisis de la eurozona de 2008 y a la crisis de los refugiados de 2015. Ven el Brexit como una confirmación de que la UE es una potencia

en declive y fragmentada. En este contexto, se plantea la cuestión de si la salida del Reino Unido significa realmente un debilitamiento de la UE como actor internacional. Por supuesto, el Brexit es una pérdida dolorosa para la UE. Pero incluso después de la salida del Reino Unido, las cifras de población y los datos económicos acumulados de la UE siguen siendo impresionantes. Además, podría ser que la capacidad de actuación de la UE en algunos ámbitos se viera reforzada en lugar de debilitada por el Brexit. La UE sigue siendo un actor relevante en los asuntos mundiales e, incluso, tiene el potencial de convertirse en un actor internacional más fuerte. Esto es así porque el Reino Unido ha sido simultáneamente una fuente de capacidades para la Unión y una limitación de su acción exterior (Gstöhl, 2020).

La UE con sus Estados miembros en conjunto sigue siendo el mayor donante mundial. La UE como tal no es una potencia militar, pero ha desarrollado cierta presencia en este sentido. En el marco de la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD) organiza misiones y operaciones militares y misiones civiles, con un despliegue de unas 5.000 personas. El Reino Unido ha contribuido a estas misiones y operaciones de forma limitada. Aunque sus recursos se vean reducidos por el Brexit, la capacidad de la UE para actuar a nivel internacional podría aumentar como consecuencia de la salida de Gran Bretaña, al menos si la Unión consigue capotear su presencia, aprovechar las oportunidades externas y fortalecer sus capacidades internas. Las declaraciones definitivas sobre estas cuestiones siguen siendo muy difíciles en la actualidad, sobre todo porque aún no se sabe con certeza cómo serán las futuras relaciones políticas y económicas de la UE con Gran Bretaña en términos concretos. En particular, en materia de política exterior y de seguridad, el papel de la UE como actor podría reforzarse, ya que el Reino Unido nunca ha sido especialmente entusiasta de una política europea de seguridad y defensa independiente, y en cambio, ha confiado en una estrecha alianza con los Estados Unidos.

La posibilidad de reforzar la cooperación de la UE en materia de seguridad y defensa dependerá también de la futura cooperación franco-alemana. En el Tratado de Aachen (*Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Französischen Republik über die deutsch-französische Zusammenarbeit und Integration*), Alemania y Francia se comprometieron en 2019 a profundizar “su cooperación en materia de política exterior, defensa, seguridad exterior e interior y desarrollo, trabajando al mismo tiempo para reforzar la capacidad de Europa de actuar de forma independiente” (artículo 3). Ambos estados se comprometen además a reforzar la capacidad de actuación de Europa en el ámbito militar (artículo 4.2), a seguir reforzando la cooperación entre sus fuerzas armadas, a elaborar programas conjuntos de defensa, a promover la competitividad de la industria de defensa europea y a desarrollar un enfoque común para las exportaciones de armas (artículo 4.3).

Sin embargo, las ideas alemanas y francesas sobre la importancia de la política de defensa y seguridad común europea siguen siendo divergentes. En noviembre de 2020, la ministra de Defensa alemana, Kramp-Karrenbauer (2020), calificó de “ilusión” la idea de una autonomía estratégica para Europa. Literalmente, escribió:

Both America and Europe need to fully accept the realities of continued U.S. nuclear deterrence on the European continent. Illusions of European strategic autonomy must come to an end: Europeans will not be able to replace America's crucial role as a security provider.

Poco después, el presidente francés Emmanuel Macron (2020) se mostró muy en desacuerdo con esa posición: “Creo que es una lectura errónea de la historia”, y agregó: “Estados Unidos solo nos respetará como aliados si somos serios con nosotros mismos, y si somos soberanos con nuestra propia defensa”. Mientras que Alemania sigue confiando en las garantías de seguridad de Estados Unidos para Europa a mediano y largo plazo, Francia podría imaginarse una Europa soberana también en el ámbito de la defensa. En este contexto, no es de extrañar que la idea presentada por Francia en el transcurso de 2020 de integrar el arsenal nuclear francés en una estrategia de defensa común europea y de implicar a los socios europeos en los correspondientes ejercicios militares franceses no encontró respuesta en Alemania (Kaim y Kempin, 2020; Kempin, 2021).

Otro proyecto franco-alemán para reforzar la cooperación internacional es la Alianza para el Multilateralismo, lanzada en abril de 2019 y destinada a estabilizar el orden internacional basado en normas (<https://multilateralism.org/>). En principio, el objetivo de esta iniciativa de dar un nuevo impulso al multilateralismo es muy bienvenido. Pero también se critica la alianza informal. Según el politólogo Hans W. Maull (2020), la alianza concentra sus esfuerzos en áreas donde los acuerdos son relativamente fáciles de alcanzar porque los intereses de las partes implicadas están alineados. Además, los acuerdos son de carácter no vinculante. Así, se concentra en cuestiones secundarias de la política internacional. Sin embargo, según Maull, la amenaza más importante para el orden multilateral se encuentra en áreas fundamentales como el comercio internacional, la no proliferación, los derechos humanos y el derecho internacional. La contribución de la alianza a la defensa de los regímenes multilaterales existentes en estos ámbitos es más bien modesta.

La política anticovid

Al igual que en el resto del mundo, la pandemia del COVID-19 ha cogido a Europa por sorpresa, creando una situación de emergencia sin precedentes, con implicaciones en las políticas sanitarias, económicas y sociales, en la seguridad y en la libre circulación de personas tanto dentro como fuera de las fronteras de la UE. La rápida transmisión del virus convirtió además una crisis sanitaria en una económica. A los cierres generalizados (*lockdown*) en la mayor parte de la UE le siguió la recesión económica más profunda de su historia, con un descenso sin precedentes del PIB de la UE del 7,5%. La pandemia mostró rápidamente que los problemas individuales de los Estados miembros se convertirían en problemas sistemáticos para toda la UE. Debido a la gran interdependencia económica entre los miembros de la UE, todos dependerían de la recuperación económica de los demás.

En un primer momento, la respuesta de la UE pareció descoordinada, con una falta de acción inmediata frente a Italia, que se vio especialmente afectada por la pandemia en algunas regiones del país. Además, se produjeron cierres de fronteras no coordinados también entre los Estados miembros de la Unión. Dadas las reacciones de la UE a las distintas crisis de las últimas dos décadas (crisis financiera internacional, crisis de la zona euro, crisis migratoria, crisis de los refugiados y Brexit), muchos expertos afirmaban que la UE estaba mal equipada para hacer frente a una nueva crisis y esperaban una grave amenaza para la cohesión de la comunidad como consecuencia de la pandemia. Si bien la crisis financiera de 2009 añadió una serie de instrumentos políticos a nivel europeo, incluido el Mecanismo Europeo de Estabilidad, y aumentó enormemente el papel y la visibilidad del Banco Central Europeo, la orientación neoliberal de algunas medidas fue criticada desde el principio. Dicha crisis abrió una profunda y a menudo amarga brecha entre los Estados miembros más ricos del norte y los más endeudados del sur. Además, las reformas de austeridad a nivel macroeconómico y las liberalizaciones del mercado laboral a nivel microeconómico dejaron a algunos países de la UE con sistemas sanitarios dañados y sin recursos suficientes (Wolff y Ladi, 2020).

La crisis migratoria de 2015 también puso de manifiesto la debilidad de la ejecución de soluciones a nivel europeo. Esta no condujo a ninguna transformación real de la gobernanza de Schengen. Debido a los bloqueos internos de algunos miembros de la UE y ante la negativa de muchos países a aceptar refugiados, la UE se centró en externalizar la crisis, apoyando a países como Turquía para que establecieran campos de refugiados en su territorio y no permitieran a los refugiados un acceso sin obstáculos a la UE. La crisis migratoria además dañó la solidaridad europea: los Estados de primera línea del sur se sintieron abandonados por sus socios europeos, los Estados de Europa del Este se resintieron de los edictos de Bruselas que no se alineaban con los principales intereses nacionales, y los Estados de Europa occidental perdieron la fe en la capacidad de la UE para gestionar una crisis (Hackenbroich, Shapiro y Varma, 2020; Schimmelfennig, 2018).

Estas estrategias de gestión de crisis hicieron temer lo peor ante la pandemia del COVID-19. Sin embargo, las medidas adoptadas por la UE en el transcurso de 2020 mostraron que la Comunidad era capaz de responder a la crisis de forma coordinada y adecuada. Una de las primeras medidas fue la revisión del Fondo de Solidaridad de la Unión Europea a finales de marzo. Entre otras cosas, esto facilitó la compra de equipos médicos por parte de los países miembros especialmente afectados por la pandemia. También se tomaron decisiones rápidas en el ámbito de la investigación sobre vacunas.

Desde el principio, un obstáculo para una lucha eficaz contra la pandemia fue que la UE solo tiene competencias limitadas en el sector sanitario. El bloque debe limitar sus esfuerzos en materia de salud pública a una función de coordinación. La organización de los sistemas sanitarios nacionales sigue siendo prerrogativa de cada Estado miembro. Por ello, la política y las intervenciones sanitarias de la UE deben complementar las respuestas nacionales en lugar de cuestionarlas. A pesar de estas restricciones contractuales, se adoptó una estrategia de salud pública de la UE para impulsar la preparación de la comunidad y reforzar sus sistemas de salud (Unión Europea, 2021).

Relativamente pronto, la UE también dio los primeros pasos para amortiguar el devastador impacto socioeconómico de los cierres, adoptados por muchos países miembros para detener o al menos frenar la propagación del coronavirus. En julio de 2020 se invirtieron 540 millones de euros para apoyar el empleo en la UE. Sin embargo, la decisión más importante fue la del Consejo Europeo del 21 de julio, cuando se acordó crear un Fondo de Resistencia y Recuperación (FRR) de 750.000 millones de euros en subvenciones y préstamos para apoyar a todos los Estados miembros y permitirles aumentar el gasto público para hacer frente a la pandemia de COVID-19. Un aspecto clave del fondo se refería al origen del dinero. Los jefes de Estado y de Gobierno de la UE autorizaron a la Comisión a pedir prestados, en nombre de la UE, hasta 750.000 millones de euros en los mercados de capitales internacionales, en forma de emisión de bonos. Los préstamos se reembolsarían a través de los presupuestos de la UE y de posibles nuevos recursos entre 2027 y 2058. Anteriormente, la asunción de deudas comunes de la UE siempre había fracasado debido a la resistencia de países como Alemania. En 2020, fueron principalmente Alemania y Francia quienes propusieron e impulsaron dicha vía. El Fondo de Resistencia y Recuperación podría verse como el retorno de la economía keynesiana en Europa, antaño popular en los periodos de posguerra, pero que decayó en la década de 1970. También podría interpretarse como el reconocimiento por parte de los dirigentes de la UE de las deficiencias de la economía neoliberal, defendida desde el final de la Guerra Fría. Por lo tanto, dicho fondo significó un cambio paradigmático en la gobernanza económica de la UE (Luo, 2021).

De los recursos del Fondo de Resistencia y Recuperación, 390.000 millones de euros se distribuirían en forma de subvenciones a los países y sectores más afectados, y los 360.000 millones restantes en préstamos. En septiembre, el Consejo Europeo revisó el presupuesto de la UE para 2020 con 6.200 millones de euros adicionales para que la Comisión Europea pudiera invertir en el desarrollo y despliegue de una vacuna contra el virus COVID-19 y para hacer frente al impacto de la pandemia a través de la Iniciativa de Inversión en la Respuesta Corona (CRII) y la Iniciativa de Inversión en la Respuesta Corona Plus (CRII+). También en 2020, la UE acordó un nuevo Marco Financiero Plurianual 2021-2027 (MFP). Tanto el Fondo de Resistencia y Recuperación como el Marco Financiero Plurianual están diseñados para poner en marcha las inversiones de la UE en tres ámbitos principales: transiciones verdes y digitales, cadenas de valor clave de sectores estratégicos y seguridad sanitaria.

En resumen, puede decirse que en el transcurso de la pandemia, el proyecto de integración europea demostró ser más resistente de lo que se pensaba. Hubo claras señales de un renovado compromiso político con el proyecto europeo y una aceleración de las decisiones e iniciativas que se habían decidido antes de la pandemia. En particular, el Fondo de Resistencia y Recuperación adoptado en julio de 2020 contiene elementos que han reforzado el papel de la UE como comunidad solidaria y han marcado un distanciamiento de las políticas de austeridad neoliberal que habían caracterizado las políticas comunitarias en el curso de la lucha contra la crisis financiera internacional. Además, la crisis del COVID-19 llevó a una reevaluación del papel del Estado, por ejemplo, en la provisión de bienestar y la salud pública. Para la zona del euro, la naturaleza y

el método del Fondo de Resistencia y Recuperación marcaron el primer paso hacia una posible unión fiscal. La ausencia de una unión fiscal había sido durante mucho tiempo una debilidad crítica de la unión económica y monetaria de la UE. Los intentos de anteriores presidentes de las instituciones de la UE de impulsar una mayor integración fiscal fracasaron, principalmente debido al prolongado rechazo de Alemania a la idea de una unión fiscal de transferencias. El fondo de recuperación de la UE, basado en la propuesta franco-alemana, supuso por tanto un giro político de Alemania.

En el contexto de la pandemia, también se debatió la cuestión de hasta qué punto el sector sanitario no debería considerarse con más fuerza que en el pasado como un elemento de seguridad y de la autonomía estratégica de Europa. A favor de esta argumentación está el hecho de que la ausencia de seguridad sanitaria amenaza la capacidad de las sociedades para funcionar, de las economías para prosperar y de las naciones para competir en el ámbito geopolítico. Además, las emergencias sanitarias pueden erosionar la democracia y los derechos humanos. En consecuencia, la capacidad de alimentar y proteger un sistema sanitario eficaz puede ser considerada como un elemento clave de la soberanía estratégica. En un informe reciente, el Consejo Europeo de Relaciones Exteriores (ECFR, por sus siglas en inglés) ha señalado que lograr la soberanía estratégica en el ámbito de la salud no es una tarea sencilla. Por un lado, los Estados necesitan una cooperación internacional eficaz para hacer frente a sus problemas sanitarios:

- Para dotar de personal y equipar sus sistemas sanitarios, necesitan acceder a los mercados laborales y a las cadenas de suministro mundiales.
- Para tratar las enfermedades, necesitan medicamentos e información de fuentes extranjeras y organizaciones internacionales.
- Para lograr avances en el tratamiento y la prevención, necesitan trabajar en colaboración en redes de investigación transnacionales.

Pero por el otro lado, los Estados también compiten en el ámbito de la salud: intentan captar tecnologías clave y propiedad intelectual, tratan de atraer al personal médico clave y luchan por recursos escasos como vacunas y equipos de protección. También utilizan las cuestiones sanitarias como cuñas en competiciones geopolíticas más amplias, por ejemplo, utilizando su control sobre las cadenas de suministro para obtener concesiones geopolíticas (Hackenbroich, Shapiro y Varma, 2020).

Según el Consejo Europeo de Relaciones Exteriores, gestionar la cooperación en medio de la competencia geopolítica es un reto fundamental para la seguridad sanitaria. Para los Estados miembros de la Unión Europea, la cooperación a nivel europeo es una parte clave de la solución. Si los Estados miembros quieren mantener su capacidad de proporcionar una seguridad sanitaria eficaz a sus poblaciones, necesitarán una cooperación efectiva con sus socios europeos, tanto a través de la UE como de otros mecanismos. La sanidad es y debe seguir siendo en gran medida una competencia nacional. Los sistemas sanitarios de Europa varían enormemente, ya que reflejan diferentes experiencias históricas y preferencias culturales. Algunos están centralizados,

otros son federales, otros son locales, otros son administrados por compañías de seguros sociales, algunos países tienen una industria sanitaria privada y otros limitan la asistencia sanitaria al sector público. Estas diferencias, a menudo fundamentales, dificultan la cooperación y, sin duda, la convergencia en Europa. Pero, como en otros ámbitos, la protección de la soberanía estratégica europea en materia de sanidad no requiere una solución centralizada. Solo pretende esfuerzos a nivel europeo que sirvan de foro para la cooperación y el establecimiento de normas, que actúen como multiplicador de los esfuerzos nacionales y que garanticen la necesaria solidaridad europea (Hackenbroich, Shapiro y Varma, 2020).

Las relaciones transatlánticas con Estados Unidos

Las relaciones transatlánticas entre la UE y Estados Unidos habían estado en aguas turbulentas mucho antes de que Donald Trump asumiera la presidencia de Estados Unidos en enero de 2017. Desde el final de la Guerra Fría se había hecho cada vez más evidente que los socios de ambos lados del Atlántico se caracterizaban por tener visiones diferentes del sistema internacional y culturas estratégicas distintas. Los europeos acusaron repetidamente a Estados Unidos de adoptar enfoques unilaterales en materia de política exterior. Estados Unidos, por su parte, esperaba que sus socios europeos —especialmente en lo que respecta a la OTAN— contribuyeran más financieramente o aumentaran su gasto militar. Esta crítica se dirigía a Alemania en particular (Arvanitopoulos, 2020).

Incluso durante el mandato del presidente Obama (2009-2017), en quien los europeos tenían en general una gran confianza, las relaciones transatlánticas no estaban libres de fricciones. Sin embargo, la victoria electoral de Trump no solo fue inesperada para los europeos, sino que fue un verdadero *shock*. Haciendo hincapié en la “soberanía” estadounidense y basándose en una concepción estrecha de los intereses económicos y de seguridad de Estados Unidos, la política exterior de Trump siguió una estrategia de confrontación y transacción que mostró poca consideración por las normas, instituciones y alianzas internacionales. Durante los cuatro años de su presidencia, las relaciones con Europa alcanzaron un punto bajo, entre otras cosas porque Trump no solo criticó a los europeos, sino porque cuestionó el valor de la OTAN y la UE desde una perspectiva fundamental. Trump declaró que en un sentido comercial la UE era peor que China porque tenía barreras comerciales más altas que el país asiático. Trump no mostró ningún interés en negociar un acuerdo comercial con la UE. Llamó a los alemanes por su gran superávit comercial, impuso aranceles a ciertas exportaciones europeas y en 2020 amenazó con “sanciones legales y económicas devastadoras” contra cualquier país europeo involucrado en el gasoducto Nord Stream 2 (Didier, 2021).

Pero no fueron solo las políticas específicas dirigidas contra la UE las que causaron tanta preocupación. Todo el planteamiento de Trump sobre los asuntos internacionales era directamente contrario al que propugna la UE. Mientras que la UE basa su estrategia

internacional en la adhesión a las normas dentro de un sistema multilateral más amplio de tratados y acuerdos jurídicamente vinculantes, Trump no estaba interesado en tal enfoque, que consideraba perjudicial para Estados Unidos. Decidió sacar a su país del Acuerdo de París sobre el clima y, al mismo tiempo, retirarlo del Acuerdo sobre Armas Nucleares con Irán. Durante sus cuatro años de mandato, Trump sacó a Estados Unidos de varios foros internacionales, como la Unesco, la UNRWA, el UNHRC, la Organización Mundial de la Salud, el Tratado INF y el Tratado de Cielos Abiertos.

Por lo tanto, se sintió un alivio generalizado en casi todas las capitales europeas cuando Trump perdió las elecciones en noviembre de 2020 para ser sustituido por un político experimentado y equilibrado como Joe Biden, que se había manifestado durante muchas décadas como partidario de una fuerte alianza transatlántica. Biden no perdió tiempo en asegurar que bajo su liderazgo, Estados Unidos volvería a la política internacional como un actor activo y de confianza, y que haría de la alianza transatlántica el cimiento sobre el que construiría una nueva política exterior estadounidense (White House, 2021b; Cox, 2021).

Biden no tardó en acompañar sus palabras con acciones. Además de reincorporarse al Acuerdo de París, Estados Unidos se ha reincorporado a la Organización Mundial de la Salud y se ha unido a la iniciativa mundial de vacunas Covax. La administración Biden ha restablecido la financiación estadounidense del Fondo de Población de la ONU, ha levantado las sanciones de la era Trump a los funcionarios de la Corte Penal Internacional, ha reingresado en los acuerdos multilaterales de control de armas con Rusia y ha vuelto a participar de manera activa en foros multilaterales como el G7 y el G20. El secretario de Asuntos Exteriores de del gobierno Biden, Antony Blinken, ha calificado el sistema multilateral de “vital importancia” y se ha referido a la ONU como un “ancla del sistema multilateral” (Brattberg, 2021).

A pesar de que la confianza mutua entre la UE y Estados Unidos se ha restablecido en gran medida en un tiempo sorprendentemente corto, siguen existiendo divergencias sustanciales entre los aliados transatlánticos en diversos ámbitos. Esto incluye el comercio y la cuestión de cómo tratar con China. Aunque los funcionarios de la administración Biden han hablado de la necesidad de poner fin a la “guerra comercial artificial” con Europa, hasta ahora los avances han sido lentos. Gran parte del enfoque actual se dedica a resolver los irritantes acuerdos comerciales bilaterales y a garantizar que los desacuerdos restantes no terminen por enturbiar la relación general entre Estados Unidos y la UE, como ocurrió con frecuencia durante los años de Trump. Aunque algunos acuerdos comerciales sectoriales, la cooperación reglamentaria en materia de normas y estándares y un impuesto mínimo global para las empresas podrían estar al alcance de la mano, es poco probable que se produzca una vuelta a las conversaciones transatlánticas de libre comercio. La administración Biden habla de una “política exterior para la clase media” y ha lanzado una estrategia de “*Buy American*”. En un discurso sobre el papel de Estados Unidos en el mundo en febrero de 2021, Biden destacó la estrecha relación entre los objetivos de su administración en materia de política exterior e interior:

There's no longer a bright line between foreign and domestic policy. Every action we take in our conduct abroad, we must take with American working families in mind. Advancing a foreign policy for the middle class demands urgent focus on our domestic economic renewal (White House, 2021a).

Tales declaraciones indican que la administración Biden no está interesada en alejarse rápidamente de las medidas proteccionistas de la administración Trump.

Durante la administración Trump, la cooperación entre Estados Unidos y la UE en relación con China fue a menudo escasa debido a intereses divergentes y bajos niveles de confianza. Al igual que su predecesor, la administración Biden también considera a China como el principal desafío sistémico. Sin embargo, el gobierno actual está mostrando más interés en coordinar su posición frente a China con sus aliados europeos. Por su parte, la UE ha expresado su interés en colaborar con el gobierno de Biden en asuntos relacionados con China, pero se muestra reservada a la hora de tomar partido en la creciente competencia entre Estados Unidos y China. La conclusión de las negociaciones sobre un Acuerdo General de Inversiones entre la UE y China en diciembre de 2020 fue una prueba de esta postura europea. Sin embargo, la propia perspectiva de la UE al describir a China como un “socio, un competidor y un rival sistémico” no difiere fundamentalmente de la posición del gobierno estadounidense. En consecuencia, un mayor alineamiento transatlántico sobre China parece posible. Las sanciones occidentales conjuntas de marzo de 2021 contra China por las violaciones de los derechos humanos de los uigures en la provincia china de Sinkiang fueron un ejemplo de estrecha coordinación transatlántica. Además, en la UE crecen las voces contra el acuerdo de inversión con China. En mayo de 2021, el Parlamento Europeo dejó en suspenso las consultas sobre el acuerdo (Brattberg, 2021).

Desde la publicación de la nueva “Estrategia global para la política exterior y de seguridad de la Unión Europea” en 2016, el concepto de “autonomía estratégica” se ha convertido en un punto central de la política europea. La política exterior de la administración Trump reforzó la posición de la UE de que debe hacer más por sí misma si quiere ser tomada en serio como actor internacional. Tras varias cumbres internacionales poco armoniosas, en mayo de 2017 la canciller alemana Angela Merkel destacó que Europa debería tomar su destino entre sus manos, porque los tiempos en que podían confiar sin reservas en los demás habían terminado. Este diagnóstico sigue siendo cierto, incluso después del final de la administración Trump. No es imposible que una futura administración estadounidense vuelva a seguir un curso de política exterior similar. Los tiempos de la tradicional política exterior bipartidista han terminado. Aunque Trump haya sido derrotado, el “trumpismo” sigue muy vivo y podría fácilmente volver a aparecer en un futuro no muy lejano (Besch y Scazzieri, 2020; Dworkin, 2021; Kirshner, 2021).

En este contexto, en su “Nueva agenda UE - EE. UU. para el cambio global” de diciembre 2020, la Comisión Europea y el alto representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, Josep Borrell, subrayan que no hay contradicción entre una UE más fuerte y una ampliación de la asociación transatlántica:

Los EE. UU. y la UE han cambiado, al igual que lo han hecho las dinámicas de poder y las realidades geopolíticas y tecnológicas. Tampoco deberíamos caer en la trampa de falsos debates que buscan oponer una Europa más fuerte a una asociación transatlántica reforzada. Una UE unida, capaz y autónoma es buena para Europa, buena para la asociación transatlántica y buena para el sistema multilateral; no son mutuamente excluyentes, sino que se refuerzan entre sí (Comisión Europea y el Alto Representante, 2020, p. 2; énfasis en el original).

La hoja de ruta para las futuras relaciones transatlánticas que se propone en el documento se articula en torno a cuatro áreas de cooperación: la lucha contra la pandemia del COVID-19, el cambio climático y la protección del medio ambiente, la tecnología y el comercio, y la democracia y la seguridad. Ya hay muchas cosas en las que basarse. Ambas partes aceptan la misma visión de un mundo abierto, liberal y democrático; ambas están ampliamente de acuerdo en que Estados no liberales como Rusia y China representan una amenaza fundamental para el orden internacional liberal; y ambas están más unidas que divididas por la economía. En este sentido, cabe suponer que la UE y Estados Unidos seguirán colaborando de forma constructiva, al menos hasta el final de la administración Biden (Didier, 2021).

La cambiante relación con China

Durante mucho tiempo, las relaciones con la República Popular China se consideran, desde la perspectiva europea, principalmente beneficiosas, sobre todo en términos de comercio e inversión recíprocos. La República Federal de Alemania, en particular, es un buen ejemplo de esta perspectiva. Aunque ha sido una práctica habitual durante muchos años plantear las violaciones de los derechos humanos en China durante los contactos diplomáticos, en última instancia siempre han prevalecido los esfuerzos por mantener unas buenas relaciones comerciales. Sin embargo, en los últimos años ha crecido la convicción en Europa de que el balance entre los retos y oportunidades que plantea China se ha alterado. Las razones de este cambio de valoración están relacionadas con la evolución de la propia China, su papel regional y global, pero también con las estrategias de China hacia la UE, sus Estados miembros y los países de su entorno.

La política interna china y las políticas hacia Hong Kong se caracterizan cada vez más por tendencias represivas (Smith y Taussig, 2019). La nueva Ley de Control de las Exportaciones de China utiliza medidas extraterritoriales para presionar a las empresas y a los particulares para que satisfagan las preferencias e intereses de Pekín. La Nueva Ruta de la Seda, hoy llamada Belt and Road Initiative (BRI), lanzada en 2013, ha ampliado el alcance de muchas de las prácticas internas de China a escala mundial. Según un estudio reciente de la Cámara de Comercio Europea en Pekín, ha perjudicado en gran medida a las empresas europeas en terceros mercados cruciales de Asia y más allá (Oertel y Small, 2020). China ha empezado a crear una arquitectura global alternativa —que incluye desde la Organización de Cooperación de Shanghái hasta varios organismos de

la Nueva Ruta de la Seda—, al tiempo que impulsa su agenda con más fuerza a través de las instituciones existentes. La pandemia fue un momento crucial para la preocupación mundial por el vaciamiento y la politización de las organizaciones multilaterales por parte de China.

En 2012, China firmó memorandos de entendimiento con 16 países de Europa Central y Oriental, incluidos 11 Estados miembros de la UE y cinco países de los Balcanes Occidentales. Esta alianza ha hecho de la promoción del comercio y las inversiones una de sus principales prioridades. Además, China utiliza la influencia económica que ha desarrollado en Europa para obtener beneficios políticos. Las autoridades chinas, ansiosas por mejorar la imagen de su país en el mundo, intentan evitar las críticas internacionales a China. Esta estrategia repetidas veces ha impedido que la UE hable con una sola voz, bloqueando decisiones conjuntas en el seno de la UE que no beneficiaban a China (Santander y Vlassis, 2021).

La pandemia de coronavirus ha puesto de manifiesto el riesgo de una excesiva dependencia europea de China, no solo en lo que respecta a los equipos médicos y productos farmacéuticos críticos, sino a muchas otras cadenas de suministro que también podrían verse interrumpidas en el curso de futuras crisis internacionales. Desde el estallido de la pandemia en Europa, China ha puesto en marcha una diplomacia sanitaria a gran escala. Lo ha hecho proporcionando equipos médicos (máscaras, respiradores y pruebas de detección) tanto a nivel interregional (China-UE) como bilateral (China-Estados miembros). No obstante, la diplomacia sanitaria china desplegada en la prestación de asistencia médica se ha centrado más en el fomento de las relaciones bilaterales con Estados miembros que con la UE. Además, China no ha dudado en lanzar amenazas económicas, aplicar la condicionalidad política a su provisión de suministros médicos, ni en escenificar actividades antieuropeas en las redes sociales cuando surgen conflictos. Esta evolución ha hecho que China ya no parece el actor cauteloso y de *statu quo* que ve sus intereses ligados al mantenimiento de la estabilidad del sistema económico mundial que se vio en crisis anteriores (Oertel y Small, 2020).

Los acontecimientos descritos han llevado a la UE a replantearse fundamentalmente sus relaciones con China. En marzo de 2019, la Comisión Europea y el Alto Representante publicaron un documento estratégico conjunto sobre las relaciones con China. En él, las relaciones con China se caracterizan de la siguiente manera:

China es simultáneamente, en diferentes ámbitos políticos, un socio cooperador con el que la UE ha aproximado objetivos, un socio negociador con el que la UE necesita encontrar un equilibrio de intereses, un competidor económico en la consecución del liderazgo tecnológico y un rival sistémico en la promoción de modelos alternativos de gobernanza (European Commission y High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy, 2019, p. 1).

Muchos de los puntos de conflicto entre la UE y China se abordan abiertamente en el documento; entre ellos, el deterioro de la situación de los derechos humanos en China,

el cuestionamiento de la autonomía de Hong Kong (p. 2) y la capacidad militar china, cada vez mayor, y su ambición de tener las fuerzas armadas tecnológicamente más avanzadas en 2050, calificadas como un problema para la seguridad para la UE (p. 4). También se aborda la actividad empresarial y de inversión de China en terceros países, en particular en los Balcanes Occidentales, los países vecinos de la UE y en África. Se critica que estas inversiones suelen descuidar la sostenibilidad socioeconómica y financiera, y pueden dar lugar a un alto nivel de endeudamiento y una transmisión del control de activos y recursos estratégicos. Un punto central de la crítica en términos económicos es la falta de igualdad de oportunidades entre las empresas chinas y las europeas. Las oportunidades de acceso de las empresas chinas al mercado interior europeo son mucho mejores que las oportunidades de las empresas europeas para competir en el mercado chino. China mantiene sus mercados interiores para sus campeones, protegiéndolos de la competencia mediante una apertura selectiva de estos. Se lamenta especialmente la falta de reciprocidad en materia de acceso a los mercados financieros:

Mientras que las empresas de tecnología financiera y de pago en línea, los proveedores de tarjetas de crédito, los bancos y las aseguradoras chinos están ampliando su presencia en la UE, a los operadores europeos se les niega el acceso al mercado chino (European Commission y High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy, 2019, p. 6).

El informe 2020 de la Comisión Europea sobre los obstáculos al comercio y la inversión subraya explícitamente que China se ha convertido en el país con el mayor número de barreras registradas, con 38 obstáculos que dificultan las oportunidades de exportación e inversión de la UE (Comisión Europea, 2020).

En los últimos años, la UE ha trabajado en poner en marcha un enfoque más sólido frente a China, que incluya un conjunto de instrumentos económicos defensivos —desde el instrumento internacional de contratación pública hasta el mecanismo de selección de inversiones de la UE y el Libro Blanco sobre Subvenciones Extranjeras—, al tiempo que se ha impulsado una mayor reciprocidad en la relación económica, incluso a través de las negociaciones sobre el Acuerdo Global de Inversiones (Oertel y Small, 2020). La UE también ha tratado de tranquilizar a los países de los Balcanes Occidentales sobre su destino europeo y les ha entregado 3.300 millones de euros de ayuda financiera para combatir el COVID-19 (Santander y Vlassis, 2021).

Sin embargo, la elaboración de una estrategia europea común hacia China sigue siendo un reto importante, ya que existen grandes diferencias entre los Estados miembros de la UE en cuanto a intereses y dependencias con respecto a China. La Comisión y algunos países europeos —entre ellos Francia, Alemania y España— quieren promover una acción coordinada de la UE en respuesta a las iniciativas chinas y no contemplan sumarse al proyecto chino de la Nueva Ruta de la Seda. Los partidarios de un enfoque unificado hacia China se han vuelto más críticos con este proyecto y lo consideran una amenaza para la unidad europea. Sin embargo, algunos países, como Grecia, Hungría y Portugal, siguen presionando para obtener más inversiones económicas de China y

restan importancia a las preocupaciones de los funcionarios de la UE. Esto demuestra que la estrategia de China de hacer amigos mediante el compromiso económico, los intercambios culturales y la colaboración académica está funcionando. Desvincularse de la economía china, la estrategia actual de Washington, no es una opción ni siquiera para los mayores países europeos. Los gobiernos y las empresas europeas pueden estar preocupados por las prácticas comerciales desleales de China y el pirateo informático, pero no están dispuestos a emprender una guerra comercial para obligar a China a cambiar (Smith y Taussig, 2019). Esto también dificulta el desarrollo de una política común entre Estados Unidos y UE sobre China. Sin embargo, es de esperar que en los próximos años la idea de China como “rival sistémico que promueve modelos alternativos de gobernanza” se refleje cada vez más en la estrategia europea hacia China.

Relaciones con Rusia y con los países de la Asociación Oriental

Después del final de la Guerra Fría y la desintegración de la Unión Soviética, la política de la UE se propuso apoyar las tendencias de democratización, las reformas estatales y la modernización de las economías de Rusia y de los Estados postsoviéticos. Sin embargo, la aplicación de tal estrategia resultó ser cada vez más difícil desde que Vladímir Putin llegó al poder en la Federación Rusa en 2000. Las tendencias antiliberales de la política interior rusa y su agresiva política exterior provocaron crecientes conflictos con la UE. Desde 2008, Rusia ha utilizado su poder militar para desplazar a su favor las fronteras reconocidas internacionalmente en Georgia (2008) y Ucrania (2014). En los últimos años, Rusia ha cumplido cada vez menos con las normas y estándares internacionales. Campañas de desinformación, ciberataques, presuntos intentos de asesinato en el país y en el extranjero, injerencias electorales en otros países y la represión de la oposición política interna son fenómenos omnipresentes. Rusia viola deliberadamente la soberanía y la integridad territorial de otros Estados. No le interesan compromisos con actores occidentales de su vecindad. Más bien, el país está llevando a cabo una política cuyos objetivos son debilitar la integración europea y la alianza de defensa occidental, la OTAN (Dzurinda, 2021).

En respuesta a la ocupación de Crimea, los Estados miembros de la UE acordaron sanciones contra Rusia en la primavera de 2014, que siguen vigentes en la actualidad. Estas sanciones se complementaron en 2016 con cinco principios que hasta hoy rigen las relaciones de la UE con Rusia. Entre ellas se encuentran la plena aplicación de los acuerdos de Minsk de 2015 para desescalar la guerra en el este de Ucrania, el desarrollo de las relaciones con los Estados de la Asociación Oriental y Asia Central, el refuerzo de la resistencia dentro de la UE ante las amenazas de Rusia, el compromiso selectivo con Rusia en ámbitos como la lucha contra el terrorismo y el cambio climático, y el desarrollo de los contactos entre personas y el apoyo a la sociedad civil rusa. Otros elementos de la relación, como la llamada “Asociación para la Modernización” y las cumbres periódicas entre la UE y Rusia, han quedado en suspenso y aún no se han reanudado. Los cinco principios son el mínimo común denominador de una política europea hacia

Rusia. Debido a los intereses divergentes de los Estados miembros, todavía no ha sido posible aplicar una política de la UE hacia Rusia que vaya más allá de estos principios. Por el contrario, debe considerarse un éxito que las sanciones adoptadas en 2014 sigan vigentes (Stewart, 2020).

Los Estados miembros de la UE siguen viendo las relaciones con Rusia a través de diferentes lentes nacionales. Van desde Rusia como una amenaza existencial hasta un socio económico. Tales divergencias son un gran obstáculo para un enfoque común de la UE. El gasoducto Nord Stream 2 entre Alemania y Rusia es el ejemplo más evidente. Alemania siguió adelante con el proyecto a pesar de que Estados Unidos lo calificó de amenaza para la seguridad y le impuso sanciones, y de la fuerte oposición dentro de la UE. La creciente dependencia europea del gas ruso da ventaja a Rusia y le permite debilitar a Ucrania sorteando sus gasoductos. Otro ejemplo de la desunión de la UE con respecto a Rusia fue la visita del encargado de asuntos exteriores, Josep Borrell, a Moscú en febrero de 2021. Aunque algunos Estados miembros se habían manifestado explícitamente en contra de tal visita, Borrell viajó a Rusia con la esperanza de iniciar una mejora de las relaciones. La visita resultó ser un fiasco (Paul y Di Carlo, 2021).

Los esfuerzos de la UE para mejorar las relaciones también han fracasado porque Rusia no está interesada en cambiar su política exterior ni en mantener relaciones constructivas con la UE. Por ello, los expertos recomiendan que la UE no solo mantenga las sanciones existentes contra Rusia, sino que formule por fin una política común de mayor alcance respecto a este país. Esto podría incluir una actuación consecuente contra los esquemas rusos de blanqueo de dinero, la subversión rusa, la desinformación y otras actividades de amenazas híbridas, un mayor apoyo a la sociedad civil rusa y un aumento de las becas con fines educativos y culturales. En particular, Alemania debería renunciar al Proyecto Nord Stream 2 o, al menos, dejar muy claro que el proyecto se termina tan pronto como Rusia intente usarlo a modo de palanca para debilitar Ucrania. En principio, la UE debería tratar una participación rusa en cualquier proyecto de importancia estratégica con mucho cuidado porque una cooperación confiable con el liderazgo ruso actual es apenas posible (Cimoszewicz, 2021).

Las políticas disruptivas de Rusia y su postura revisionista también afectan las relaciones de la UE con otros países postsoviéticos en su vecindario oriental. En 2009 se estableció la Asociación Oriental (AO), a través de la cual la UE formalizó sus relaciones con Armenia, Azerbaiyán, Bielorrusia, Georgia, Ucrania y Moldavia. El objetivo de la UE fue profundizar la cooperación, contribuir al desarrollo económico, político y social de estos países, y mejorar la estabilidad en la región. Si bien la Asociación Oriental puede describirse parcialmente como exitosa, la cooperación entre la UE y los antiguos Estados soviéticos está específicamente obstaculizada por Rusia, que considera la AO una amenaza para su esfera de influencia (Gahler, 2021).

Rusia considera la inestabilidad, vulnerabilidad y dependencia de estos países como un mecanismo clave a través del cual puede ejercer influencia. De su parte, la UE propone incentivos económicos y la perspectiva de una integración más estrecha, pero la capacidad de cumplir con estas ofertas e implementar reformas depende de la voluntad

política de los líderes locales. Todos los Estados mencionados enfrentan desafíos de seguridad urgentes que complican la formulación de políticas. A medida que la UE solo proporciona ayuda marginal a este respecto, a menudo ven los intereses europeos como de importancia secundaria (Freudenstein, 2021).

En un estudio reciente del Consejo Europeo de Política Exterior, la estrategia de la UE en su vecindario oriental está criticada como “política de buen tiempo”. La UE había considerado, en general, temas relacionados con el Estado de derecho y la reforma administrativa para ser solo complementarios a los incentivos económicos y los acuerdos de libre comercio. Pero, según el estudio, debería ser al revés. Se critican otras deficiencias de la política de la UE hacia la región: entre ellas, la falta de iniciativas de ciberseguridad, ciberresiliencia y creación de capacidades en el ámbito de la ciberseguridad; la falta de un enfoque coordinado de las cuestiones de seguridad financiera; la falta de activos de inteligencia de la UE; la falta de iniciativas de creación de capacidades y cooperación diseñadas para ayudar a los servicios locales de inteligencia y policía a detectar y frustrar los esfuerzos subversivos de Rusia; la falta de programas sustantivos de reforma policial; la falta de una política que ayude a los Estados de la Asociación Oriental a salvaguardar sus fronteras exteriores con terceros países, a gestionar las cuestiones de asilo y migración y a luchar eficazmente contra el contrabando transfronterizo; y la falta de apoyo a reformas de los sistemas de defensa. Aunque según el autor del estudio es poco probable que la UE se convierta en un actor geopolítico unido en un futuro previsible, podría conseguir mucho estableciendo nuevos marcos normativos en ámbitos como el blanqueo de dinero, la ciberseguridad, la libertad de los medios de comunicación y la exportación de armas, y aplicándolos después de forma coherente. Además, los programas de cooperación con los países de la Asociación Oriental deberían seguir más firmemente un principio de “más por más”, según el cual el dinero de la ayuda solo fluye si los países también se adhieren a los compromisos que han asumido (Gressel, 2020).

Conclusiones y recomendaciones

La pregunta inicial de esta contribución era hasta qué punto la UE puede contribuir al mantenimiento de un orden internacional multilateral basado en reglas y normas. Como se ha demostrado, la UE ha dado varios pasos en los últimos años para poder desempeñar un papel constructivo en un orden mundial cada vez más marcado por las disputas geopolíticas entre grandes potencias. Con la toma de posesión de Joe Biden como presidente de Estados Unidos, las condiciones marco para una cooperación transatlántica renovada y constructiva han mejorado mucho. Esto no solo ofrece la oportunidad de seguir mejorando y profundizando la relación bilateral entre Estados Unidos y la UE, sino también de desarrollar estrategias conjuntas frente a China, Rusia y otros actores que suponen una amenaza para la democracia y el orden mundial liberal. Esto debe hacerse de dos maneras. Por un lado, los socios transatlánticos, junto con otros socios afines, deben defender y reformar las instituciones y los regímenes mundiales existentes. Al hacerlo, también deberían tener en cuenta los justificados intereses de los

países del Sur global en tener más voz y oportunidades en estas instituciones. Por otro lado, en los ámbitos en los que actualmente no es posible un multilateralismo global que funcione, pero se necesita urgentemente una cooperación multilateral en el sentido de proporcionar bienes públicos globales, la UE debería cooperar con todos aquellos Estados que estén dispuestos a hacerlo.

La contribución ha demostrado que, a pesar de la creciente institucionalización de su política exterior, de seguridad y de defensa común, la UE sigue teniendo dificultades para hablar con una sola voz y actuar con rapidez en situaciones de crisis. Esto solo cambiará si la UE se aleja de la necesidad de tomar decisiones por unanimidad en el ámbito de la política exterior y de seguridad. Dificilmente puede esperarse que 27 países tengan los mismos objetivos y prioridades de política exterior. Solo abandonando el principio de unanimidad sería posible cambiar de raíz la situación actual. En las condiciones de una Política Exterior y de Seguridad Común comunitarizada, las decisiones del Consejo podrían adoptarse con mayorías cualificadas. La comunitarización realizaría la necesaria parlamentarización de la política exterior y de seguridad a nivel de la UE. Esto también permitiría a la UE promover el multilateralismo que tanto defiende, basado en la democracia y el Estado de derecho. En la actualidad, no se aprecia ninguna voluntad política de abandonar el principio de unanimidad. Sin embargo, es imperativo que la UE esté a la altura de sus propias reivindicaciones, formuladas en la Estrategia Global de 2016 y cuando la comisión “geopolítica” de Ursula von der Leyen asuma el cargo en 2019. Las dos propuestas siguientes podrían contribuir a ello.

Alemania y Francia deberían tomarse en serio el Tratado de Aachen de 2019 y ampliar e intensificar rápidamente su cooperación bilateral en materia de política exterior, de seguridad y europea. La pandemia de COVID-19 ha demostrado que el proceso de integración europea puede encontrar respuestas adecuadas a los grandes retos. El acuerdo franco-alemán sobre la entrada en la “unión fiscal” era un requisito clave para ello. También en el ámbito de la política exterior y de seguridad, la integración europea podría avanzar con más fuerza si Alemania y Francia —sobre la base de un debate abierto sobre sus respectivos intereses y sensibilidades en materia de política exterior— desarrollaran propuestas conjuntas para avanzar en la autonomía estratégica de la UE y hacer más eficaz la gestión de crisis de la UE, especialmente en su propia vecindad. Sin embargo, esto también requeriría un compromiso conjunto franco-alemán para seguir profundizando en la integración militar de la UE, combinado con la voluntad de ceder a la UE los derechos de soberanía nacional en materia de política de seguridad y defensa (Kempin, 2021).

Si la UE se toma en serio sus pretensiones geopolíticas, en el futuro debería hacer un mayor uso de los resortes de la política económica y de desarrollo que tiene a su disposición para alcanzar sus objetivos políticos. Dentro de la UE, esto se ha conseguido en los últimos años, al menos sobre el papel. En vista de la amenaza al Estado de derecho y a la democracia en algunos países miembros, en 2020, la UE ha acordado que las subvenciones se condicionen en el futuro a que se garanticen ciertas normas mínimas. Por supuesto, la aplicación de esta estrategia sigue siendo un gran reto, pero la dirección

básica es la correcta. Del mismo modo, la UE también podría recurrir mucho más a las condicionalidades en política exterior de lo que ha hecho hasta ahora en lo que se refiere a las relaciones comerciales (sin olvidar las exportaciones de armas) y la cooperación al desarrollo. Es poco probable que la UE se convierta en un actor geopolítico unificado en un futuro próximo. Pero, incluso sin hacerlo, el bloque puede lograr mucho a través del desarrollo de nuevos marcos regulatorios en áreas como el lavado de dinero, la ciberseguridad, los medios de comunicación y las exportaciones de defensa. Y, adhiriéndose a un principio de “más por más” (Gressel, 2020), la UE puede condicionar su ayuda a terceros países —y el acceso de estos a sus programas— a la adopción de dicha normativa.

Si se logran tales avances, la UE de verdad puede seguir contribuyendo de forma importante al mantenimiento de un orden internacional multilateral basado en los valores de la libertad, la solidaridad y la democracia.

Referencias

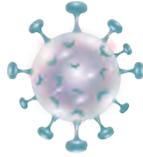
- Arvanitopoulos, C. (2020). Transatlantic Relations After the COVID-19 Pandemic. *European View*. 19(2), 164–171. <https://doi.org/10.1177/1781685820975876>.
- Bendiek, A., Ålander, M. y Bochtler, P. (2020). *CFSP: The Capability-Expectation Gap Revisited. A Data-based Analysis*. Berlín: SWP.
- Besch, S. y Scazzieri, L. (2020). *European strategic autonomy and a new transatlantic bargain*. Londres: Centre for European Reform y Konrad Adenauer Stiftung.
- Borrell, J. (2020a). *Embracing Europe's Power*. <https://www.neweurope.eu/article/embracing-europes-power/>.
- Borrell, J. (2020b). *Why European Strategic Autonomy Matters*. EEAS.europa.eu, 3 December 2020.
- Bradford, A. (2020). *The Brussels Effect: How the European Union Rules the World*. Nueva York: Oxford University Press.
- Brattberg, E. (2021). *Transatlantic Relations After Biden's First 100 Days*. Carnegie Endowment for International Peace. Recuperado de: <https://carnegieendowment.org/2021/05/06/transatlantic-relations-after-biden-s-first-100-days-pub-84472>.
- Cimoszewicz, W. (2021). The Russian factor in EU security policy and transatlantic relations. *European View*, 20(1), 34-39. DOI: <https://doi.org/10.1177/1781685821999846>.
- Comisión Europea. (2020). *Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre los obstáculos al comercio y la inversión. 1.º de enero de 2019 - 31 de diciembre de 2019*. COM (2020) 236 final. Bruselas, 15 de junio de 2020.
- Comisión Europea y Alto Representante (2020). *Comunicación conjunta al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo y al Consejo. Una nueva agenda UE-EE. UU. para el cambio global*. JOIN (2020) 22 final. Bruselas, 2 de diciembre de 2020.
- Cox, M. (2021). *Brexit, and the Crisis of the Transatlantic Relationship*. Brexit Institute Working Paper Series, No 8/2021. Recuperado de: <https://doi.org/10.2139/ssrn.3798458>.
- Didier, B. (2021). *A More Balanced US-EU Strategic Equation: Reshaping the Transatlantic Relationship*. College of Europe Policy Brief 2.21. Recuperado de: www.coleurope.eu/CEPOB.
- Dworkin, A. (2021). *Built to Order: How Europe Can Rebuild Multilateralism After COVID-19*. European Council on Foreign Relations Policy Brief. Recuperado de: <https://ecfr.eu/publication/how-europe-can-rebuild-multilateralism-after-covid-19/>.
- Dzurinda, M. (2021). Europe's strategic East: Rethinking the EU's Russia and Eastern neighbourhood policy. *European View*. 20(1), 3-5. Recuperado de: <https://doi.org/10.1177/1781685821101531>.

- European Commission y High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy. (2019). *EU-China: A Strategic Outlook. Joint Communication*. Recuperado de: <https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/communication-eu-chinaa-strategic-outlook.pdf>.
- Freudenstein, R. (2021). Putting democracy at the heart of the EU's Russia strategy. *European View*, 20(1), 63-71. Recuperado de: <https://doi.org/10.1177/1781685821999847>.
- Gahler, M. (2021). Boosting the EU's soft power in Eastern Partnership countries. *European View*, 20(1), 14-22. DOI: <https://doi.org/10.1177/17816858211011781>.
- Gressel, G. (2020). *Promoting European Strategic Sovereignty in the Eastern Neighbourhood*. European Council on Foreign Relations Policy Brief. Recuperado de: <https://ecfr.eu/publication/promoting-european-strategic-sovereignty-in-the-eastern-neighbourhood/>.
- Gstöhl, S. (2020). The EU After Brexit: A Weaker or Stronger International Actor? *European Foreign Affairs Review*, 25(4), 503-522.
- Hackenbroich, J., Shapiro, J. y Varma, T. (2020). *Health Sovereignty: How to Build a Resilient European Response to Pandemics*. European Council on Foreign Relations. Policy Brief. Recuperado de: https://ecfr.eu/publication/health_sovereignty_how_to_build_a_resilient_european_response_to_pandemics/.
- Hill, Ch. (1993). The Capability-Expectations Gap, or Conceptualizing Europe's International Role. *Journal of Common Market Studies*, 31(3), 305-328.
- Kaim, M. y Kempin, R. (2020). *Strategische Autonomie Europas: Das deutsch-französische Missverständnis*. SWP Kurz gesagt. Recuperado de: <https://www.swp-berlin.org/publikation/strategische-autonomie-europas-das-deutsch-franzoesische-missverstaendnis>.
- Keating, D. (2021). Von der Leyen's Not-So-Geopolitical Commission. *Internationale Politik Quarterly*. Recuperado de: <https://ip-quarterly.com/en/von-der-leyens-not-so-geopolitical-commission>.
- Kempin, R. (2021). *Frankreichs Außen- und Sicherheitspolitik unter Präsident Macron. Konsequenzen für die deutsch-französische Zusammenarbeit*. Berlín: SWP.
- Kirshner, J. (2021). Gone but not Forgotten. Trump's Long Shadow and the End of American Credibility. *Foreign Affairs*, 100(2), 18-27.
- Kramp-Karrenbauer, A. (2020). *Europe still needs America. No matter who is in the White House, we are in this together*. Recuperado de: <https://www.politico.eu/article/europe-still-needs-america/>.
- Luo, C. (2021). The COVID-19 Crisis: The EU Recovery Fund and its Implications for European Integration – a Paradigm Shift. *European Review*, 1-19. DOI: <https://doi.org/10.1017/S106279872100003X>.

- Macron, M. (2020). *Entretien avec le Président français Emmanuel Macron*. Recuperado de: <https://legrandcontinent.eu/fr/2020/11/16/macron/>.
- Mauil, H. W. (2020). *Multilateralism: variants, potential, constraints and conditions for success*. (SWP Comment, 9/2020). Berlín: Stiftung Wissenschaft und Politik. DOI: <https://doi.org/10.18449/2020C09>.
- Oertel, J. y Small, A. (2020). *Promoting European Strategic Sovereignty in Asia*. European Council on Foreign Relations. Policy Brief.
- Paul, A. y Di Carlo, I. (2021). *EU-Russia relations: Adding insult to injury*. Recuperado de: <https://epc.eu/en/Publications/EURussia-relations-Adding-insult-to-injury~3cfb54>.
- Santander, S. y Vlassis, A. (2021). The EU in Search of Autonomy in the Era of Chinese Expansionism and COVID-19 Pandemic. *Global Policy*, 12(1), 149-156. Recuperado de: <https://doi.org/10.1111/1758-5899.12899>.
- Schimmelfennig, F. (2018). European Integration (Theory) in Times of Crisis. A Comparison of the Euro and Schengen Crises. *Journal of European Public Policy*, 25(7), 969-989. DOI: <https://doi.org/10.1080/13501763.2017.1421252>.
- Smith, J. y Taussig, T. (2019). The Old World and the Middle Kingdom. Europe Wakes Up to China's Rise. *Foreign Affairs*, 98(5), 112-124.
- Stewart, S. (2020). *Eine robustere Russlandpolitik für die EU*. Berlín: Stiftung Wissenschaft und Politik.
- Unión Europea. (2016). *Una visión común, una actuación conjunta: Una Europa más fuerte. Estrategia global para la política exterior y de seguridad de la Unión Europea*. Recuperado de: http://eeas.europa.eu/archives/docs/top_stories/pdf/eugs_es_.pdf.
- Unión Europea. (2021). *Reglamento 2021/522 del Parlamento Europeo y del Consejo de 24 de marzo de 2021 por el que se establece un programa de acción de la Unión en el ámbito de la salud (programa UeproSalud) para el período 2021-2027*. Recuperado de: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32021R0522&from=DE>.
- Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Französischen Republik über die deutsch-französische Zusammenarbeit und Integration*. Recuperado de: <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/974430/1570126/c720a7f2e1a0128050baaa6a16b760f7/2019-01-19-vertrag-von-aachen-data.pdf?download=1>.
- White House. (2021a). *Remarks by President Biden on America's Place in the World*. Recuperado de: <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2021/02/04/remarks-by-president-biden-on-americas-place-in-the-world/>.

White House. (2021b). *Remarks by President Biden at the 2021 Virtual Munich Security Conference*. Recuperado de: <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2021/02/19/remarks-by-president-biden-at-the-2021-virtual-munich-security-conference/>.

Wolff, S. y Ladi, S. (2020). European Union Responses to the COVID-19 Pandemic: adaptability in times of Permanent Emergency. *Journal of European Integration*, 42(8), 1025-1040. DOI: <https://doi.org/10.1080/07036337.2020.1853120>.



II

**América Latina en el marco
de la crisis política, económica
y social producida
por la pandemia del COVID-19**



Crisis del regionalismo en América Latina y su impacto en el multilateralismo regional

Andrés Mauricio Valdivieso Collazos*,
Ricardo García Briceño** y Alejandra Cañón Salinas***

Introducción

En América Latina, las formas de organización regional y de relacionamiento con otras regiones han sido caracterizadas como procesos complejos, multidimensionales, continuos y discontinuos. Estos procesos de integración e interacción regional han sido influenciados por ideas, identidades, instituciones y epistemes, entre otras, con muy distintas estructuras culturales. En retrospectiva, se puede inferir que en América Latina se han privilegiado los intereses individuales ante los colectivos y las instituciones convenientes a los ejercicios unilaterales o bilaterales, y todo ello, en detrimento de los proyectos amplios de estirpe multilateral. Por lo tanto, los proyectos de integración regional no han logrado contar con suficiente voluntad política de los Estados de la región para negociar, entregar y compartir soberanía, para que, en consecuencia, el proyecto sea mayor institucionalizado y goce de cierta autonomía necesaria para implementar estrategias comunes e idóneas frente a los intereses y problemas comunes a la región.

* Profesor universitario e investigador asociado reconocido por Colciencias. Magíster en Derecho con énfasis en Derecho Público de la Universidad Santiago de Cali. Abogado de la USC. Contacto: andresmauriciovaldivieso@gmail.com.

** Docente investigador del pregrado de Relaciones Internacionales de Escuela Militar de Cadetes (Bogotá, Colombia). Estudiante del doctorado en Estudios Políticos de la Universidad Externado de Colombia, magíster en Relaciones Internacionales de la Pontificia Universidad Javeriana, licenciado en Ciencias Religiosas de la Pontificia Universidad Javeriana. Contacto: ricardogarcia.brice@gmail.com.

*** Estudiante del Programa de Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales de la Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá, con énfasis en América Latina y el Caribe. Asistente de investigación del profesor Andrés Mauricio Valdivieso en el Semillero de Política y Derecho, y miembro del Semillero Música. Contacto: alejandra-canon@javeriana.edu.co.

En ese contexto, el presente capítulo parte de un enfoque constructivista, en el que se pretende interpretar las variables e interacciones en contextos complejos, más que intentar explicar las causalidades de los fenómenos sociales. En esa línea, se parte de unas relevantes contribuciones de Alexander Went (2005) sobre las ideas y las instituciones, con el propósito de instituir una base conceptual que pretenda dar características y consideraciones sobre cómo estas influyen la toma de decisiones de los Estados. En esa misma línea, se abordan y se interpretan las crisis institucionales de los regionalismos y de la estirpe multilateral en la región de América Latina. Finalmente, se presentan unas conclusiones y recomendaciones proyectando instituciones regionales con mayor soberanía e independencia institucional para afrontar no solo las consecuencias de la pandemia del COVID-19, sino los problemas estructurales que la misma pandemia ha desnudado de forma estructural y profunda sobre la imposibilidad de los sistemas multilaterales, de integración y de las formas de Estado y de gobierno en la región para atender las necesidades locales y los problemas comunes a las naciones.

Las ideas e instituciones como variables para interpretar los regionalismos

En el análisis de las relaciones internacionales se ha determinado que distintos conceptos logran explicar el accionar y la toma de decisión de los Estados en el sistema internacional. Para la teoría constructivista, en especial desde el análisis de Alexander Wendt (2005), se ha destacado el papel de las ideas, como un determinante para la construcción de intereses, valores e instituciones, en donde Wendt admite que, aunque en el mundo social existe una base material (humanos, territorio, etcétera), son las ideas aquellas que definen el significado del poder que ejerce lo material (Schouten, 2007, p. 47).

De esta forma, las ideas son aquellas que influyen en el accionar del Estado, pero se debe tomar en cuenta que los Estados no tienen ideas formadas de sí mismos o del otro, ni intereses, previos o separados de la interacción. Es por eso que la creación de ideas se da mediante la interacción entre actores y se refuerzan y rechazan acorde a su relación con el otro. Además, por medio de la duración del proceso de interacción, se logran crear conceptos relativamente estables del yo y del otro (Wendt, 2005, pp. 5-14). Aun así, en periodos de relativa estabilidad, pueden rectificar las ideas y estructuras, tratándolas como algo independiente a la acción social y provocando así que se desnaturalicen las mismas prácticas que reproducen inevitablemente ideas sobre el yo y el otro (Wendt, 2005, p. 29).

Pese a esto, en la mayoría de los casos no basta con replantearse las ideas sobre el yo y el otro, ya que las identidades antiguas han sido sostenidas por sistemas de interacción con otros actores, cuyas prácticas continúan siendo un hecho social para el agente transformador y mantiene una característica de autopropagación en las expectativas y los acuerdos intersubjetivos, creando senderos de dependencia que las nuevas ideas sobre

el yo y el otro deben superar. Esto, sin cambiar el hecho de que mediante las presentes prácticas, los agentes estén continuamente produciendo y reproduciendo identidades e intereses, y continuamente “eligiendo las preferencias que tendrán después” (Wendt, 2005, pp. 20-29).

Dichos intereses, admite Wendt, tienen una parte limitada que es material; la fuerza material constituyendo interés es la naturaleza humana, el resto es ideal. Es decir, que la relación entre interés e ideas se habla desde una perspectiva del racionalismo, donde el deseo (preferencia o intereses) y las creencias (expectaciones o ideas) son tratados como variables distintas que generan una conducta, basándose en la ecuación “Deseo + Creencias = Acción” (Schouten, 2007, p. 19) (gráfica 1).

En ese contexto es importante proyectar las ideas como una variable que converge y repercute en la forma en que los Estados se conciben a ellos mismos, pero también como una forma en que pueden proyectar e identificar sus intereses comunes o en conflicto en aras de lograr mecanismos de comunicación y eventualmente de cooperación.

Gráfica 1. Relación consecucional de variables



Fuente: elaboración propia basada en Wendt (2005).

Por otro lado, el papel de la institución desde la perspectiva constructivista es definida, primero, como una estructura o un conjunto de identidades e intereses relativamente estable, que se encuentran normalmente codificados en reglamentos y normas oficiales, y tienen valor en virtud de la socialización de los actores y de su participación del conocimiento colectivo (Wendt, 2005). Esto quiere decir que, para los constructivistas, el concepto de institución y la creación de esta es fundamentalmente cognitivo, pues no existe de forma independiente a las ideas de los agentes sobre el funcionamiento global y su percepción como poseedores de una existencia “separada y por encima de los individuos que las personifican en ese momento” (p. 9). Esto, para llegar a que las instituciones se opongan a los individuos como hechos sociales más o menos coercitivos, aunque continúen estando en función de lo que los actores “conocen” colectivamente (p. 9).

A pesar de que las instituciones de los Estados soberanos se reproducen mediante interacción social, esto no nos desvela porqué antes surgiría esta estructura de identidad e interés. Hay dos condiciones que parecerían necesarias para que esto ocurriese: (1) la densidad y regularidad de la interacción debe ser suficientemente alta, y (2) los actores deben estar insatisfechos con las formas anteriormente existentes de identidad y de interacción (Wendt, 2005, p. 22).

Igualmente, tanto neorrealistas, constructivistas y liberales comparten la idea de que las instituciones se mantienen ancladas a la identidad e interés de los Estados como actores dominantes en el sistema y que definen la seguridad en términos de “interés propio”. Esto ocasiona que, por un lado, las instituciones puedan cambiar los comportamientos, pero no sus identidades e intereses; y que, por el contrario, puedan transformar los intereses e identidades debido a que estos son endógenos a la interacción, en lugar de ser exógenos, tal y como apunta el concepto racionalista-conductivo (Wendt, 2005, pp. 2-4).

Dentro del contexto de anarquía internacional, no hay una “lógica” en ella, aparte de las prácticas que crean y representan una estructura de identidades e intereses concreta en lugar de representar otra; la estructura no tiene existencia ni fuerza causal separada del proceso. La autoayuda y la política del poder son instituciones, no características esenciales de la anarquía. La anarquía es lo que los Estados hacen de ella (Wendt, 2005, p. 5). En este sentido las instituciones pueden llegar ser cooperativas o conflictivas, un aspecto que a veces se pierde de vista en la literatura sobre regímenes internacionales, que tiende a igualar instituciones con cooperación. De hecho, existen importantes diferencias entre instituciones cooperativas y conflictivas, pero todas las relaciones relativamente estables entre uno mismo y el otro —incluso entre “enemigos”— se definen intersubjetivamente (p. 9).

Así pues, las ideas influyen el diseño institucional de las formas de organización social, de interacción o de integración interestatal. Estas instituciones reflejan, además, las ideas preconcebidas de los grupos sociales de un Estado, que, a su vez, influyen el diseño institucional con miras a los estamentos comportamentales y a las expectativas de comportamiento dentro de un determinado número de Estados o de sociedades.

Los regionalismos: formas de interacción y de integración interestatal en América Latina

Teniendo en cuenta el papel de ambos conceptos (ideas e instituciones) en el desarrollo de las relaciones internacionales, se pretende entrar en el tema central del texto e introducir el concepto del *regionalismo*, definido como “un conjunto de procedimientos y prácticas que se desarrollan en el plano regional, destinados a coordinar, de manera articulada y no jerárquica, cuestiones políticas, económicas y sociales, antes adscritas al ámbito del Estado nacional” (De Camargo, 2000, p. 72). Este concepto dirige su accionar en torno a la integración regional y hace uso de la cooperación conjunta entre Estados y la construcción de una agenda regional que incluya los principales aspectos de interés que comparte cada actor, siendo para el caso de América Latina intereses en materia económica y de seguridad.

Considerando su accionar principal, la *integración regional*, entendida en términos de Hurrell (1995, citado por Wagner, 2010, p. 43), es un proceso en el cual los actores con distintos contextos nacionales van a dejar de lado sus actividades, lealtades y

políticas para centrarse en una cooperación conjunta, cuyas institucionalidades consentidas exijan una jurisdicción sobre los Estados nacionales preexistentes. En este sentido, el proceso de regionalización se da mediante la integración regional, que utiliza la interacción constante entre los Estados para influir en sus intereses y, así, estos cedan soberanía y poder jurídico en un proceso de cooperación que desarrolle la creación de una institución enfocada en temas de beneficio común y validez entre los Estados, de modo que permanezca el cumplimiento común de sus exigencias.

Dicho proceso de regionalización se enfoca en distintos objetivos, de acuerdo a las necesidades de cada región. Un ejemplo es el proceso de integración europea, que mantuvo un enfoque sobre el mantenimiento de la paz dentro de la región, dando como resultado la creación de la Unión Europea (Wagner, 2010, p. 43). Por otro lado, el caso de integración en América Latina se ha desarrollado desde ideas sobre el desarrollo económico y temas en materia de seguridad, las cuales van a irse transformando a través de las diversas dinámicas y tipos de regionalismo que se presentan en la región. Estos temas han determinado la agenda política, que a su vez ha instituido parte del camino de integración frente a los riesgos o amenazas comunes a la región.

El regionalismo cerrado o desarrollista

El primer regionalismo se desarrolla en la década de los sesenta en América Latina y se impulsa dentro de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), dirigida por Raúl Prébisch. Su característica principal se basa en una crítica frente a los procesos de desarrollo en el sistema internacional, creando así una conceptualización o teoría desarrollista que se impulsara en diversos países de América Latina, especialmente los del Cono Sur. Prébisch sostenía que la principal ventaja de los países desarrollados en el comercio internacional se basaba en la división del trabajo, en donde aquellos países de centro se concentraban en la exportación de bienes industriales y enfocaban su economía en el progreso técnico; y en cambio la periferia basaba sus exportaciones en productos primarios y agrícolas, de modo que se acentuaba un cambio profundo en los niveles de vida (Candeltey, Sunkel y Torres, 2012, p. 15).

De este modo, se plantea que la mejor forma para mejorar la economía en América Latina era industrializar la producción de los Estados, de tal manera que se disminuya la dependencia de los Estados latinoamericanos al capital y a la industria extranjera, y se movilice la integración conjunta que se desemboca en el primer proyecto regionalista de carácter cerrado o desarrollista (Pastrana y Castro, 2017, p. 72).

Su principal eje acción se desenvuelve bajo la industrialización por sustitución de importación, por medio de políticas proteccionistas que permitan proteger las industrias en crecimiento y amplíen los mercados nacionales (Prebisch, 1964). Sin embargo, el atraso industrial de los países latinoamericanos mantiene la dependencia frente a la inversión de capital extranjero, generando que la Cepal incentive la llegada de inversión extranjera directa por parte de las empresas transnacionales, de modo que el proceso de industrialización fuera más efectivo (Garrido, 2008, pp. 2-3).

El regionalismo abierto

Sin embargo, y por su parte, el fallo del proceso de industrialización y la crisis de la deuda externa desata en la década de los ochenta que el Fondo Monetario Internacional impulse en América Latina la liberalización del comercio, generando así una necesidad de crear un nuevo mecanismo de integración regional (Pastrana y Castro, 2017, p. 72) y transformar el regionalismo a uno abierto.

Este regionalismo abierto es utilizado como un mecanismo defensivo que pretende reducir la vulnerabilidad de los Estados en la economía internacional por medio del desarrollo de estrategias de inserción comercial y creación de bloques de integración que permitan eliminar las barreras de comercio (Falomir, 2013, p. 99), impulsando así un nuevo proyecto que construya un desarrollo de la política económica de cada Estado adecuado a las exigencias de competitividad e integración global (De Camargo, 2000, p. 74). En este aspecto, sus relaciones se encapsulan únicamente en el marco del comercio internacional, en beneficio de toda la región, creando así instituciones multilaterales como el Mercado Libre del Sur (Mercosur) y la Comunidad Andina (CAN) (Pastrana y Castro, 2017, p. 72).

Las pretensiones del regionalismo abierto a comparación del cerrado incluyeron nuevas necesidades e ideas en torno a asuntos-normativos; sin embargo, en la práctica hubo exclusión de estos mismos (De Camargo, 2000, p. 74), enfocándose casi exclusivamente en políticas comunes de comercio correspondientes a un marco económico. Pese a eso, su enfoque de política comercial no se desarrolló de forma exitosa debido a la heterogeneidad cultural de América Latina (Falomir, 2013, p. 99).

Adicionalmente, la integración de Mercosur tampoco resultó exitosa, en tanto no expone un desarrollo institucional, ni impulsa la construcción de una identidad regional en América Latina y deja de lado problemáticas alrededor de la seguridad y la desigualdad social, además de no brindar información que evite posibles tensiones entre Estados (Wagner 2010, p. 44).

Regionalismo poshegemónico o posliberal

Para la primera década del siglo XXI, Latinoamérica experimenta dos puntos esenciales en el desarrollo de sus interacciones con la región: primero, la llegada de gobiernos de perspectiva antimperialista, que expanden ideas y críticas frente a las acciones de las potencias en el sistema internacional y el papel de subordinación de los Estados latinoamericanos, y segundo, la caída del liderazgo estadounidense que ocasiona la llegada de nuevas potencias y liderazgos de Venezuela —a cargo de Hugo Chávez— y Brasil —a cargo de Lula da Silva (Quliconi y Espinoza, 2017, p. 24)—, ambos de corte antiimperialista.

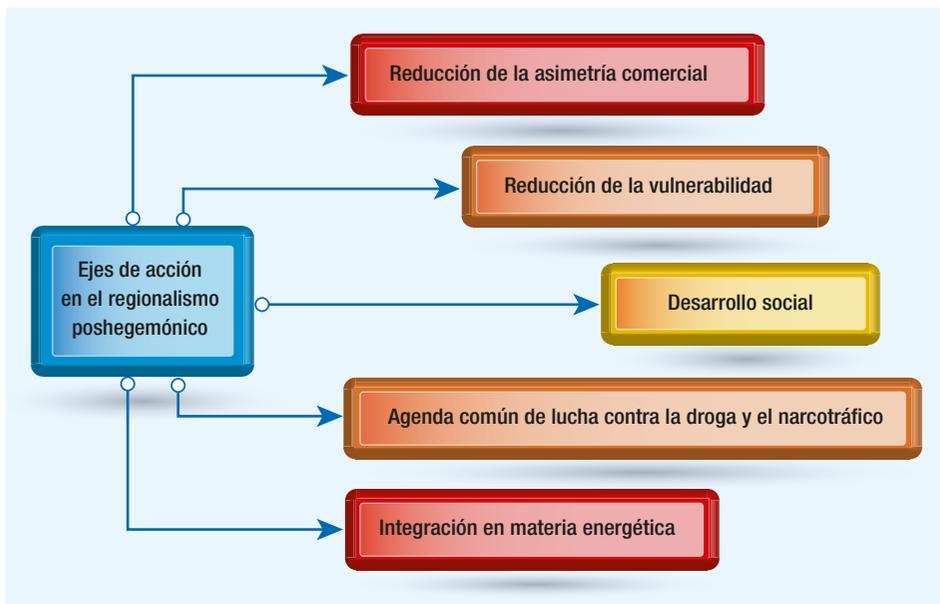
La creciente influencia regional de ambos países genera que se impulse un nuevo regionalismo y otra forma de integración. Este regionalismo, denominado poshegemónico o posliberal, a diferencia del previamente descrito, es de accionar ofensivo y busca el control completo de su gobernanza y de las reglas de interacción hacia el exterior

(Falomir, 2013, p. 105). Así, se estimula una unión de carácter político en la que los Estados cooperen conjuntamente en una agenda social, de infraestructura y seguridad, que permita que el comercio deje de ser un aspecto primordial en la integración latinoamericana y, así mismo, facilite construir un flujo de acción autónomo, con respecto a la influencia de los Estados Unidos y otras potencias (Pastrana y Castro, 2017, pp. 72-73).

El regionalismo poshegemónico tiene como objetivo principal incentivar las exportaciones de bienes para remplazar la sustitución de importación, mediante mecanismos sociales y políticos de inclusión, inversión pública y mayor conducción política, de modo que se logre reparar la capacidad del Estado frente a la presencia excesiva del mercado (Falomir, 2013, pp.100-102).

En este aspecto, su eje de acción se desenvuelve en cinco dimensiones: (1) la reducción de la asimetría comercial, (2) la reducción de vulnerabilidad financiera, (3) el desarrollo social, (4) las agendas coordinadas en materia de lucha contra la droga, y (5) la integración en materia energética (Falomir, 2013, p. 101), que estimulan la construcción de instituciones multilaterales enfocadas en el mantenimiento conjunto de la paz en la región, como son, la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur), la Alianza para los Pueblos Bolivianos de Nuestra América (Alba) y la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (Celac) (gráfica 2). Dichas instituciones buscan desarrollar funciones que reemplacen el marco accionar de organizaciones como la Organización de los Estados Americanos (OEA), en las que se encuentran las potencias y los países latinoamericanos para excluir la influencia de las súper potencias en la región (Pastrana y Castro, 2017, p. 73).

Gráfica 2. Ejes de acción del regionalismo poshegemónico



Fuente: elaboración propia basada en Falomir (2013, p. 101).

Regionalismo cruzado

Por el contrario, a lo esperado con el regionalismo poshegemónico o posliberal, la integración en América Latina empieza a presentar una crisis posterior en sus organizaciones como Unasur, esto debido a la falta de consenso entre los Estados partes, la creciente heterogeneidad ideológica de los Estados y el fallo para desarrollar proyectos con ideas e intereses (Nolte, 2019, p. 136), así como a las crecientes crisis al interior de cada país, como es el caso de Venezuela, por lo que se da paso a crear un instrumento de regionalismo que sea más efectivo en la expansión político económica de un país. El regionalismo cruzado, a diferencia de los demás, se enfoca de manera individual en perseguir negociaciones bilaterales en áreas de comercio (Garzón, 2015, p. 9).

Este regionalismo cruzado mantiene cuatro funciones que permiten minimizar los costos y facilitar el acceso de los países al comercio internacional: su primera función es asegurar el acceso a los mercados mundiales más importante por medio de la adhesión de reglas y estándares de comercio seguros, evitando la dependencia frente a las potencias; la segunda permite la participación simultánea de los tratados de libre comercio (TLC); la tercera se enfoca en ganar más control sobre el proceso de liberalización comercial; y la cuarta pretende transformar los países en un destino atractivo para la inversión extranjera directa (Garzón, 2015, pp. 9-11) (gráfica 3).

Gráfica 3. Funciones del regionalismo cruzado



Fuente: elaboración propia basada en Garzón (2015, pp. 9-11).

El punto principal de este tipo de regionalismo es fomentar con las organizaciones existentes la ayuda individual a los países latinoamericanos para que logren incrementar sus relaciones bilaterales y, así mismo, se les permita competir con otra regiones y Estados (Gardini, 2015, p. 216).

Causas de la crisis del regionalismo

Como bien se evidenció, históricamente el regionalismo pasó por distintas formas e ideas de integración para crear una identidad común en América Latina: la promoción

del comercio, la autonomía económica y la construcción de temas en común frente a una agenda social y de seguridad no son más que intereses que se desarrollaron a través de la interacción continua de los Estados. Sin embargo, la crisis de organizaciones como Unasur dan paso a un nuevo regionalismo más individual, que se enmarca dentro de su creciente crisis en la región. Y en parte es que esa región presenta una serie de factores sistémicos, ideológicos y jurídico-institucionales, que se han configurado como puntos de disenso no negociables, lo que en parte explican el retroceso en materia de integración regional.

En principio, los factores sistémicos reflejan que la creciente desconcentración de poder con la llegada de la multipolaridad ha generado que, tanto a nivel regional como nacional, se empiecen a desarrollar procesos de mayor autonomía. Sin embargo, esto resulta paradójico en tanto los países prefieren actuar de forma autónoma y de carácter unilateral a optar por una cooperación conjunta, limitando así los procesos de integración (Nolte, 2019, p. 143).

Adicionalmente, dicha multipolaridad desemboca dos efectos que afectan en los procesos de integración regional. El primero, un efecto *inside out*, en el cual, al emerger una nueva potencia en la región, su creciente poder se transforma en un desafío para los procesos e incentivos que otorga la cooperación entre los demás actores debido a su deseo por actuar unilateralmente (Garzón, 2015, p. 6). Un ejemplo es el creciente accionar unilateral de Brasil, que se desemboca de una creciente falta de liderazgo fuerte en América Latina que pueda impulsar proyectos de integración y facilite la cooperación entre los distintos actores de la región (Nolte, 2019, p. 143).

Un segundo efecto es el *outside in*. Dicho efecto se debe a la creciente competencia de las viejas y nuevas potencias por asegurar el mercado y expandirse. En dicha competencia las potencias optan por mantener y buscar el control de los países en desarrollo, de modo que puedan expandir su mercado y comercio, que en sentido contrario también beneficiaría a los Estados en desarrollo con la entrada de capitales y mayor exportación. Sin embargo, el eje de acción de las potencias va a optar por negociaciones individuales y no regionales (Garzón, 2015, p. 6), de modo que estos países de Latinoamérica elijan mantener relaciones bilaterales que les permita tener mayor ganancia relativa en términos neorrealistas a una absoluta. En este sentido, el actuar unilateral de las grandes potencias, pueden debilitar el accionar de las organizaciones regionales y, así mismo, muchos incentivos de grandes potencias pueden generar que los Estados prefieran realizar una estrategia unilateral, por fuera de la integración.

En segundo lugar, bajo la perspectiva del profesor Sanahuja (2019, pp. 79-80), a nivel mundial se ha presenciado el creciente desacuerdo con respecto a los procesos de integración y globalización por parte de movimientos y gobiernos. En consecuencia, las ideas internacionales se han visto atravesadas por ideas nacionalistas y cerradas que no permiten la creación de proyectos multilaterales y deslegitiman la funcionalidad de las organizaciones internacionales.

De acuerdo a esto, se parte de diversas formas de análisis con respecto a su visión y accionar frente a la globalización y el orden actual. Dentro de este marco empieza a

visibilizarse dos grupos de soberanistas (uno de izquierda y otro de derecha), los cuales impulsan ideas contrarias al orden actual, el libre comercio y las instituciones y normas que rigen actualmente, en el caso de los soberanistas de izquierda, y por otro lado, cuestionan los acuerdos multilaterales con respecto al desarrollo y la sujeción de normas internacionales. En estos grupos, Sanahuja (2019, pp. 83-85) ve envueltos organizaciones latinoamericanas como el Alba y gobiernos como el de Bolsonaro en Brasil, desincentivando el liderazgo y la promoción de proyectos integradores que consecuentemente afectan un marco común del regionalismo.

Así mismo, América Latina se ha caracterizado por ser una región fragmentada dentro de la cual se encuentra una multiplicidad de identidades e ideologías, que limitan los procesos de integración debido a las tensiones entre países y divergencia en los intereses (Nolte, 2019, p. 136). Esto genera que no haya un proceso de regionalización que logre abarcar con todos los países y, en consecuencia, no se genere una intención por parte de dichos Estados para generar un inserción política, social y económica que pretenda el beneficio de toda la región (Nolte, 2019, pp. 136-140).

En tercer lugar, y en relación con lo anteriormente planteado, la multiplicidad de identidades e ideologías en América Latina hace que la región carezca de una agenda regional estable para mantener mecanismos que defiendan sus propios intereses y promueva una integración que abarque en sus objetivos no solo asuntos comerciales, sino también políticos, sociales y económicos (Nolte, 2019, pp. 145-147). En este aspecto es clave comenzar a transitar de episteme abierta culturalmente a la diversidad regional, pues si bien la identidad y la diversidad cultural se han presentado como un obstáculo para la integración, contamos con apuestas como la hermenéutica diatópica del profesor Bonaventura de Sousa Santos (2009, 2010), que podría concebirse como trascender en las consecuencias comunitarias para entender nuestra incompletud cultural y que, en consecuencia, podamos enriquecernos mutuamente, lo que en el presente ejercicio podría ser consolidado a través de los procesos de integración institucionalizados.

Entonces los Estados, en su continua interacción comercial, infravaloran otros asuntos regionales de carácter político, social, económico o de seguridad, los cuales impiden que estos logren solucionar una crisis de carácter nacional que trascendió a lo regional como es la de Venezuela. Además, al carecer de una agenda regional común, las organizaciones regionales no llegan a tener gran impacto en el interés de los Estados, generando que prefieran cooperar de forma unilateral y disminuyendo la capacidad de representatividad y por ende legitimidad de la organización (Nolte, 2018, p.19).

Por otro lado, y como previamente se enunció, la perspectiva constructivista introduce la interacción internacional como una manera en la cual se legitiman e institucionalizan principios, valores e ideas que orientan el accionar del Estado. De acuerdo con Barbé (2010, p. 46), esta interacción ocasiona una relación entre el reconocimiento de las potencias y la legitimidad de las instituciones, ya que cuando los Estados tratan a otro como una gran potencia, este queda calificado y aceptado como tal. Por esto, las acciones de la nueva potencia, al ser ejemplo a seguir por los demás países, inciden en la legitimidad de una institución en tanto esta resulta más representativa cuando la

lideran voces de potencias emergentes (Amorim, citado en Barbé, 2010, p. 47). Por lo que, si la potencia emergente opta por una acción unilateral o por un criticismo frente al accionar de la institución, esta misma puede debilitarse y perder su legitimidad o incluso desintegrarse.

En el caso de América Latina, las ideas enunciadas por potencias como Brasil y su accionar en torno a la integración regional se han destacado por estar relacionadas con los intereses interpresidenciales y no de Estado; de manera que la cooperación, la representatividad y la legitimidad que tenga un Estado latinoamericano frente a una institución u organización internacional depende del liderazgo del presidente electo y no de los intereses y las necesidades del Estado. Esto produce las postergaciones indefinidas de eventos regionales o la suspensión de participación en organizaciones como Alba, Celac y Unasur (Nolte, 2019, pp. 138-144), que debilitan continuamente el proyecto regionalista.

Por consiguiente, las organizaciones regionales en América Latina han optado por mantener una estructura institucional más flexible que permitiera el libre accionar de los Estados, de forma que los países latinoamericanos puedan adaptarse fácilmente al proceso de integración, por medio de organizaciones cada vez menos vinculantes. Un ejemplo es la falta de parlamentos en organizaciones como Alba y Celac (Nolte, 2019, p. 143). Sin embargo, esto en vez de lograr mayor cooperación e integración en la región, ha potenciado la deslegitimación de los proyectos institucionales en América Latina y ha desatado una crisis de confiabilidad con respecto a que tan efectiva puede ser una institución al enfrentarse ante una crisis.

El multilateralismo como proyecto de región: formas y limitaciones

Por otra parte, el multilateralismo como la práctica de cooperación más utilizada desde el periodo de la posguerra, ha mantenido diversas interpretaciones. Robert Keohane (1990) definió el multilateralismo como “la práctica de coordinar políticas nacionales en grupos de tres o más Estados, a través de mecanismos ad hoc o por medio de instituciones” (citado en Barbe, 2010, p. 34), determinando como punto central en el multilateralismo la cooperación y diferenciándolo de prácticas bilaterales o unilaterales. Sin embargo, más allá de ser entendido solo como un mecanismo de cooperación e integración, Robert Cox (1992) explica que el multilateralismo tiene una aplicación política y económica dentro de la concepción del orden global, es decir que “el multilateralismo se puede ver como la institucionalización y regulación del orden establecido o como el lugar de interacción y transformación del mismo” (Sánchez, 2017, p. 229).

De acuerdo a lo establecido, el análisis sobre el multilateralismo va a expandirse a dos dimensiones según Barbé: una funcional cuantitativa, usada especialmente por Robert Keohane (1990) y otra dimensión normativa utilizada especialmente por Ruggie (1992), la cual afirma que el multilateralismo es:

Una forma institucional que coordina las relaciones entre tres o más Estados en base a principios generalizados de conducta, esto es, principios que especifican la conducta adecuada para cada tipo de acción, sin tomar en consideración los intereses particulares de las partes o las exigencias estratégicas que puedan darse en cada caso concreto (citado en Barbé, 2010, p. 34).

Dicha práctica va a establecer una serie de principios y normatividades que derivan en la indivisibilidad de los agentes que participan y la reciprocidad difusa, que marca la expectativa a largo plazo de una recompensa igualitaria hacia todos los miembros (Barbe, 2010, p. 35).

Optando por un análisis normativo sobre el multilateralismo, este se empieza a contemplar como aquella base legal del sistema internacional, la cual, bajo una estructura organizativa de normas y principios dirigidos a una ámbito regional y universal, conceptualiza prácticas y formas específicas de organización y cooperación dentro del sistema internacional (Sanahuja, 2013, pp. 28-31). También mantiene una pretensión basada en la construcción de una normatividad de vigencia universal y la forma de abordar colectivamente problemas que aquejan al sistema internacional para la toma de decisión conjunta (Manrique de Luna Barrios, 2009, p. 288).

En este sentido, el multilateralismo se caracteriza por el uso del derecho internacional, las convenciones y la opinión pública como herramientas principales, la búsqueda de un mundo regido por normas universales y cooperación transnacional, la construcción de lazos económicos y comerciales, el uso de la negociación, la diplomacia y la persuasión para cooperar, el compromiso y la conciliación de posturas para llegar a un interés en común (Kagan, 2003, citado en Manrique de Luna Barrios, 2009, p. 289).

Gráfica 4. Las vertientes del multilateralismo de Esther Barbe (2010)



Fuente: elaboración propia basada en Adler (2006, p. 35) y Barbe (2009, citado en Sánchez, 2017, pp. 233-235).

Por otro lado, la crisis de orden mundial y la creciente llegada de potencias emergentes van a desarrollar nuevas prácticas y percepciones del multilateralismo. Esto ocasiona que Keohane hable de un multilateralismo impugnado, basado en Estados y

organizaciones que desafían las prácticas y reglas de las instituciones, siendo una acción constante en América Latina y que posteriormente Emanuel Adler (2006, p. 35) hable sobre un multilateralismo comunitario que se basa en prácticas institucionalizadas que desean establecer su propio entorno institucional, continuando con los tres tipos de multilateralismo desarrollados por Esther Barbé: (1) a mínima compartido por un concierto de poderes; (2) el producto de la hegemonía estadounidense; y (3) *cache-sexe* marcado por el dominio del norte sobre el sur (Barbe, 2009, citada en Sánchez, 2017, pp. 233-235) (gráfica 4).

Desde esta perspectiva, Sanahuja (2013) también plantea un efecto Rashomon, donde se explica que el multilateralismo se ha ido desarrollando bajo narrativas distintas, entre las que se destacan:

- 1) El multilateralismo hegemónico impulsado por Estados Unidos como líder en el sistema internacional, con la labor de compartir los principios de paz, libertad y democracia.
- 2) El multilateralismo normativo, desarrollado por la Unión Europea, fomenta la gobernanza global mediante la construcción de reglas, principios e instituciones que le den identidad al sistema internacional.
- 3) El multilateralismo defensivo, enfocado en el sur global, comparte una visión contra hegemónica que impulsa valores antiimperialistas para alcanzar la autonomía política y económica con el uso del derecho internacional, la no intervención, la soberanía y el derecho de la libre autodeterminación de los pueblos.
- 4) El multilateralismo revisionista que reclama cambios a través de las potencias emergentes, buscando así una cooperación conjunta en torno a alianzas, foros y convenciones que permitan reclamar derechos y revisar las reglas dentro del sistema internacional (Sanahuja, 2013, pp. 38-45).

Multilateralismo efectivo y su relación con el regionalismo en América Latina

El multilateralismo mantiene dos enfoques principales: uno global y uno regional. El primero se destaca en el acuerdo de normas y principios que mantengan las relaciones internacionales y el segundo tiene un enfoque de *think globally, act locally*, teniendo en cuenta que las grandes amenazas y los desafíos a nivel mundial tienen dimensiones locales y regionales, por lo que se busca desde la región construir un compromiso colectivo que resuelva dichas preocupaciones mediante el intercambio de experiencias y el flujo de información (Méndez, 1998, citado en Manrique de Luna Barrios, 2009, p. 290). Desde este punto de vista se pretende enfocar en el multilateralismo regional como aquella herramienta que impulsa los procesos de regionalismo a nivel mundial, y en este caso en América Latina.

Se debe tener en cuenta que los crecientes impulsos de acciones multilaterales en Latinoamérica se han basado en enfrentar fenómenos de interés común como la pobreza, la desigualdad, el medio ambiente, el crimen organizado y el crecimiento dentro del comercio internacional. Dichos desafíos y riesgos dan paso a una mayor interdependencia entre los Estados, la cual, guiada por la globalización, incentiva que se construyan una serie de instituciones multilaterales que enfrenten los problemas y permitan otorgar obligaciones globales que den paso a una gobernanza global (Sanahuja, 2013, p. 49), que a su vez promuevan procesos de regionalización latinoamericanos para la coordinación de cuestiones políticas, económica y sociales.

Tanto el multilateralismo como el regionalismo pretenden, mediante la cooperación y la institucionalización de valores, crear soluciones a los problemas regionales y posteriormente globales. En América Latina, ambos conceptos se han enmarcado por una creciente ola antiimperialista y antihegemónica que desarrolla dos narrativas en el proceso multilateral: uno defensivo y uno revisionista liderado por Brasil. Dichos procesos se acompañan con regionalismos posliberales o poshegemónicos para alcanzar su autonomía política y económica frente a las potencias y el orden internacional. Ahora bien, los procesos multilaterales no se han basado únicamente en procesos regionalistas antihegemónicos, ya que, si se analiza bien, los proyectos impulsados por la región latinoamericana —como Mercosur, Celac y Alianza del Pacífico, entre otros— han mantenido un regionalismo principalmente abierto y no confrontante hacia Estados Unidos (Sánchez, 2017, p. 237).

La crisis del multilateralismo en América Latina

La crisis multilateral que presenta Latinoamérica actualmente se debe principalmente al cambio ideológico que se da a partir de la llegada de gobiernos de derecha conservadora. Dichos gobiernos construyen a nivel regional una nueva agenda de restauración conservadora, la cual cuestiona los movimientos y las iniciativas cosmopolitas de la izquierda y las de la derecha liberal (Sanahuja y López, 2020, p. 26), que a su vez dan paso a una crítica y deslegitimación en contra de las instituciones multilaterales de la región como son Unasur, Mercosur, Alba y Celac (Sanahuja, 2019, p. 121).

Sin embargo, las diferencias ideológicas en América Latina que han permanecido en diversos procesos de integración y los choques entre diversas organizaciones regionales han dificultado el proceso multilateral en América Latina. Por ejemplo, la incapacidad de Unasur para tener una integración comercial debido a la oposición de los países del Alba (Sanahuja, 2017), la imposibilidad de llegar a un consenso para nombrar el nuevo secretario general de Unasur y la posterior denuncia por parte de Colombia en 2018, seguida de las denuncias en 2019 por parte de Argentina, Brasil, Chile, Ecuador y Paraguay (*Agencia EFE*, 26 de marzo de 2019), reflejan la dificultad que permanece en las instituciones multilaterales para llegar a un consenso sin la influencia ideológica de los países latinoamericanos. Esto, además, debido a los discursos que se dan a instituciones como Celac o Unasur como elementos bolivarianos, de modo que se deslegitime su

accionar en la región, reflejando así las intenciones e ideologías de aquellos que intentan desacreditar su funcionamiento (Sanahuja, 2019, p.116).

Por otra parte, las presentes instituciones multilaterales no se ven únicamente afectadas por los gobiernos de derecha conservadora. Por un lado, en Sudamérica la crisis nacional de Venezuela supuso un problema de política regional, ya que los países con afección directa se vieron limitados en materia de coordinación y cooperación para poder enfrentar la crisis migratoria desatada a raíz de la crisis política interna venezolana (Serbin, 2018; Camilleri y Hanson, 2018, citado en Sanahuja, 2019, p. 110).

Por otro lado, las organizaciones regionales en Centroamérica, como el Sistema de Integración Centroamericana (Sica),

Han visto su capacidad de acción limitada por la regla de la unanimidad poniendo de nuevo de manifiesto que las organizaciones regionales no tienen la capacidad de actuar frente a crisis políticas que afectan a sus miembros por lo que tienen que recurrir a actores externo (Sanahuja, 2019, p. 111).

En consecuencia, las organizaciones regionales dejan de tener legitimidad y es la acción e intervención de organizaciones internacionales o potencias externas aquella que enfrentan el conflicto, ocasionando así mayor dependencia por parte de la región a agentes exteriores.

En el caso de las nuevas iniciativas impulsada por los gobiernos de Colombia y Chile, como Prosur, dicha institución multilateral no ha logrado posicionarse con la misma fuerza que lo hizo Unasur. Lo anterior, porque este espacio se presenta como uno de deliberación, coordinación y cooperación presidencial, el cual carece de cláusulas, órganos o mandatos jurídicamente vinculantes (Sanahuja, 2019, p. 118), que permitan el cumplimiento por parte de los Estados. Adicional a esto, a pesar de que Prosur se autodescriba como una organización pragmática y desideologizada, se ha logrado desmentir dichos principios mediante los actos discursivos de gobiernos como el de Iván Duque en Colombia, los cuales incitan a la ideologización de las presentes instituciones (Sanahuja, 2019, p. 115), como también la exclusión de países como Venezuela y la participación de Bolivia, Surinam y Uruguay en calidad de observadores, impidiendo que sea organismo de integración regional efectivo (Londoño, 2019). Así pues, nuevamente, las ideas previas a los procesos de institucionalización son las que han impedido negociar diseños multilaterales que perduren en el tiempo y a los cambios de gobiernos.

De ahí que la región no logre generar mecanismos conjuntos que hagan frente a la crisis regional y, en cambio, se incrementen la toma de políticas exteriores aislacionistas y unilaterales, las cuales debiliten los procesos de integración regional y la creación de instituciones multilaterales legítimas que impulsen el cumplimiento conjunto de la región frente a los desafíos actuales.

Por su parte, la agenda de política exterior colombiana (PEC) del presidente Iván Duque se ha caracterizado por dos temas esenciales: el aumento del narcotráfico y la

crisis venezolana (Márquez, 2018, p. 60), ambos temas dirigidos bajo un discurso de seguridad nacional que se refuerza bajo las ideas y manejo de Estado del expresidente Álvaro Uribe Vélez. A través de estos temas, Iván Duque ha tratado de impulsar el liderazgo de Colombia frente a la crisis en Venezuela y al problema medio ambiental de la Amazonia por medio de la construcción de un pacto regional.

Aun así, dicha disposición se ha visto eclipsada por su falta de interés en integrar y generar consensos en la región a falta de la diversificación de la agenda regional y la disminución de las tensiones con Venezuela (Londoño, 2019), que además genera, paralelamente, que se incremente la polarización a nivel nacional e internacional. Esto ha ocasionado que se deslegitimen organizaciones regionales como Unasur o Celac, y que se impulse el uso de canales multilaterales informales como Prosur y el Grupo de Lima, debido a la proximidad ideológica que tiene con los países partícipes de dichos canales (Pastrana y Castro, 2017, pp. 74-76).

Así mismo, la política exterior de Iván Duque de carácter ideologizada retornó hacia una posición sumisa frente a las decisiones de Estados Unidos y la narcotización en materia de seguridad, lo cual ha llevado a que disminuya la priorización frente a canales multilaterales de carácter comercial como la Alianza del Pacífico. También privilegia el uso de relaciones bilaterales (Ardila, 2020, pp. 117-120), al igual que la participación de la Organización de los Estados Americanos en la cual se encuentra Estados Unidos (Londoño, 2019), permitiendo una mayor intervención de la potencia internacional en los asuntos regionales y socavando la construcción de unos valores comunes y una identidad común en América Latina.

El futuro del multilateralismo regional frente al cambio ideológico de derecha a izquierda en algunos Estados de Suramérica en el marco de la pandemia del COVID-19

En este apartado se apunta a bosquejar algunas tendencias del regionalismo suramericano y la proyección del multilateralismo en la región en lo que se puede considerarse como una era poshegemónica y pospandémica. En la actualidad, a la luz de las identidades propias de los Estados y de las ideologías de sus gobiernos, América del Sur se ha proyectado como un zona fragmentada y polarizada, impulsando con ello que sus Estados actúen de forma unilateral (Nolte, 2019; Sanahuja, 2019).

Sin embargo, en medio de importantes estallidos sociales ocurridos en diversos países¹, con recientes triunfos electorales por gobiernos progresistas, socialistas y de

1 Por ejemplo: Chile, Colombia, Bolivia y Ecuador.

izquierda², y bajo la sombra y los efectos de la crisis sanitaria pandémica, los procesos políticos emergidos en este contexto están fortaleciendo la evolución de nuevas perspectivas estatales y, con ello, nuevas tendencias del multilateralismo regional.

En primera instancia, la pandemia del coronavirus (COVID-19) ha servido de acelerador de diversos procesos políticos que venían cursándose con anterioridad en América del Sur. La crisis sanitaria comenzada en 2020 sirvió como catalizador del estallido social, evidenciando y exacerbando “las grandes brechas estructurales de la región” (Comisión Económica para América Latina y el Caribe [Cepal], 2021, p. 13).

Así, la sociedad suramericana esta fraccionada desde dos aristas: frente a lo social y en relación con las posturas ideológicas. De esta forma, los reclamos de las sociedades suramericanas exigían en las diversas protestas sociales la acción de sus gobiernos con políticas públicas que den respuesta a las profundas desigualdades e injusticias de toda índole (social, económico y ambiental). Adicional a ello, la población en general demanda ahora que sea atendida la urgencia social producida por las medidas de cuarentena que llevó a algunos sectores económicos a reducir sus actividades comerciales a cero. Como es señalado por la Cepal, por causa de la pandemia, América Latina retornó a importantes niveles de pobreza al tener nuevamente el 12,4% de sus habitantes en condición de pobreza extrema y al 33,7% de sus habitantes en condición de pobreza, cifras ya superadas en los años 2000 y 2008, respectivamente (Cepal, 2021).

Por lo tanto, el rechazo al modelo neoliberal generalizado en las protestas sociales y la crisis de este a causa de la pandemia generó la tendencia al retorno del Estado social o Estado de bienestar, el cual se acerca más a las ideas contenidas en los discursos y gobiernos de izquierda, progresistas y desarrollistas, en alineación a lo que se comprende hoy día como regionalismo poshegemónico o posliberal (Valdivieso, Camelo y Briceño, 2021, p. 275).

De esta manera y siguiendo a Jessop (2016), los Estados han afrontado distintas crisis —como la económica en 2008-2009— contrarrestando las variables sistémicas producidas por el multiforme proceso de globalización. Así pues, el fenómeno de la globalización y, en este momento, el de la crisis sanitaria terminan fortaleciendo al Estado, no destruyéndolo, afirmando que, “el Estado nacional territorial es insustituible” (p. 256), o “curiosamente, el surgimiento tendencial de la sociedad mundial refuerza la importancia de los estados nacionales en múltiples áreas de la vida social” (p. 277).

Por ello, la pandemia exhibió las contradicciones estructurales e intrínsecas de la globalización neoliberal, demandando así la intervención directa del Estado, que debió implementar esquemas particulares de los Estados de bienestar, como han sido los mecanismos de renta básica, subvenciones y atenciones comunitarias, entre otras.

2 El triunfo del Frente de Todos en Argentina en 2019 con Alberto Fernández, del Movimiento al Socialismo (MAS) en Bolivia con Luis Arce en 2020 y del Partido Perú Libre con Pedro Castillo en 2021, así como la abrumadora mayoría que apoyó el referéndum para cambiar la Constitución de Pinochet en Chile.

En segunda instancia, en la región y en toda América, la extrema derecha fue desacreditada por el manejo de la pandemia. Sumado a la victoria de Duque en Colombia y de Piñera en Chile, el giro más significativo derechista, tuvo arribo en la victoria de Jair Bolsonaro en las elecciones de 2018 en Brasil (Caetano y Pose, 2020).

El fracaso total en el manejo de la pandemia por parte de gobierno de extrema derecha reduce el liderazgo de Brasil como potencia regional. Su discurso nacionalista y negacionista principalmente tuvo inicio frente a los incendios ocurridos en la Amazonía en 2019 (Valdivieso, Camelo y Briceño García, 2021 y 2020). Desde su llegada, Jair Bolsonaro amenazó con sacar a Brasil del acuerdo de París bajo el cual el país se trazó la meta de llegar a 2030 con deforestación cero (*France 24*, 1.º de diciembre de 2020).

A su vez, en 2019, en la apertura de la Asamblea General de las Naciones Unidas, el presidente Bolsonaro señaló que “la Amazonia no es patrimonio de la humanidad, sino de los países que abarca”, siendo este un discurso que reclamaba soberanía en el manejo de la crisis ambiental y que asume una postura nacionalista para administrar los recursos naturales del Amazonas y, por lo tanto, afirmando la no injerencia de otros Estados en ello (*El País*, 25 de agosto de 2016).

Al llegar la pandemia, el manejo de la crisis sanitaria gozó del mismo enfoque. Su discurso desestimaba la mortandad que esta producía tratándola simplemente como una gripa más. Insistió en el no uso del tapabocas y desalentó la vacunación³. A su vez, fue fuente de información falsa y continuamente atacó a la ciencia. Finalmente, cambió cuatro veces de ministro de Salud y recortó el presupuesto para la investigación científica (*BBC*, 27 de abril de 2021).

En consecuencia a sus acciones, Brasil, a la fecha, ha producido 92 variantes de COVID-19 y ocupa el segundo puesto a nivel mundial en muertes (560.801)⁴. Del otro lado, Argentina se proyecta a ocupar la falta del liderazgo de Brasil al asumir desde abril de 2021 el proceso de fabricar en su territorio la vacuna rusa Sputnik V, la cual ya recibió la aprobación del primer lote de 140.625 dosis en julio de 2021, fabricado en los Laboratorios Richmond (Argentina) por parte del Instituto Ruso Gamaleya⁵. Así quedó registrado en la rueda de prensa, en la cual participó el presidente del laboratorio y el de la nación argentina: “nos llena de orgullo como laboratorio argentino, por las capacidades existentes en nuestro país, tanto humanas como técnicas e industriales, que nos han permitido completar el proceso final de producción de la vacuna Sputnik V” (Presidencia de Argentina, 16 de julio de 2021).

3 Bolsonaro alentó la compra masiva de cloroquina “como tratamiento precoz contra el covid-19 y cuya eficacia ha sido desmentida en múltiples ocasiones por la comunidad científica”. Retrasó “la compra de la vacuna Pfizer, las cuáles fueron ofrecidas al gobierno de Brasil (70 millones de dosis)” en cinco ocasiones y nunca obtuvo respuesta, hasta el mes de marzo de este año, cuando Bolsonaro se subió al carro de la vacunación por miedo a no ser reelegido en 2022”. Por último, desautorizó por razones ideológicas la compra de la vacuna china Coronavac (*France 24*, 22 de mayo de 2021).

4 Con corte del 6 de agosto. Recuperado de: <https://es.statista.com/estadisticas/1095779/numero-de-muertes-causadas-por-el-coronavirus-de-wuhan-por-pais/>.

5 Nombre institucional Centro Nacional Gamaleya de Epidemiología y Microbiología.

Esto tiene como objetivo garantizar la autonomía en vacunación para el país austral y la potencial exportación del biológico a los países de Centro y Sur América. Así, aunque Brasil goza de las capacidades tecnológicas, industriales y humanas para fabricar la vacuna, Argentina se posiciona como el primer país fabricante de vacunas en la región y posibilita dar un importante espaldarazo al resurgimiento de la Unasur como mecanismo de cooperación para la distribución estas.

Institucionalidad para proyectar mecanismos multilaterales regionales para afrontar la crisis económica, social y política generada por el COVID-19

De cara a lo anterior, a más de un año de sufrir los impactos de la pandemia en América del Sur, los desafíos que enfrenta cada Estado demandan que sus instituciones y sus sistemas de gobierno se direccionen hacia una profunda reconfiguración social, económica y política. Ahora bien, pese a que el regionalismo propio de América del Sur refleja la debilidad institucional de los Estados que la componen y, por lo tanto, no puede hacer frente de forma propositiva a las coyunturas, tal como lo ha sido el COVID-19 y las variables estructurales producto de ser la región más desigual del mundo, sí es posible desde un paradigma institucional que el regionalismo pueda actuar como un factor de estabilidad en un contexto de crisis y cambio.

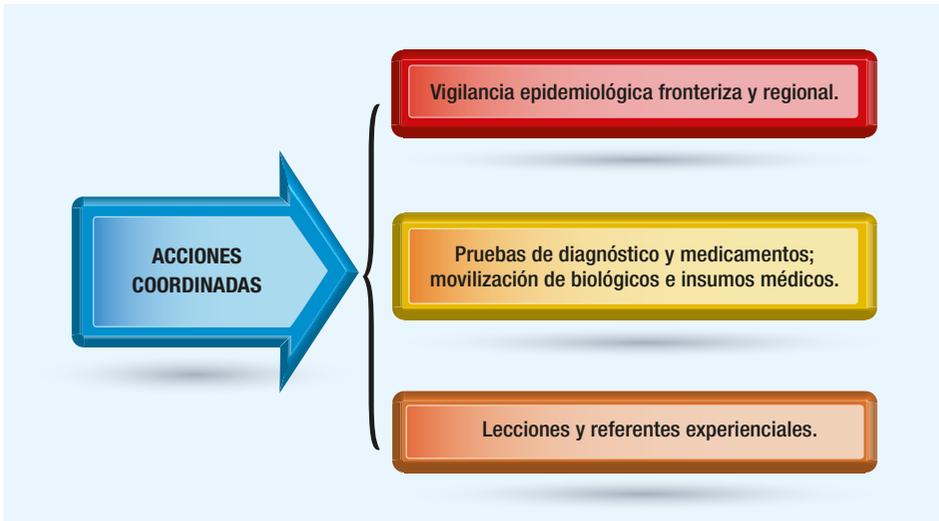
Para ello, es necesario dar prioridad a la cooperación regional en salud, dado que esto puede servir de barrera epidemiológica. Como es señalado por Belén y Nascimento (2020), “la creación de un ‘escudo epidemiológico’ con enfoque Sur-Sur, podría convertirse en una herramienta institucional regional e interregional orientada a brindar respuestas epidemiológicas adecuadas y con respaldo político a las epidemias y enfermedades prioritarias”.

Es por esto que para alcanzar tal fin, las iniciativas de los diferentes bloques regionales deben articularse hacia acciones concretas como la vigilancia epidemiológica fronteriza y regional; la búsqueda de mecanismos de negociación y movilización de biológicos, insumos médicos, pruebas de diagnóstico y medicamentos; la potencialización de las capacidades nacionales y de sumar las lecciones aprendidas a lo largo de la pandemia; y por último, la de actuar como bloque frente a los mecanismos multilaterales para aumentar su capacidad de negociación en defensa de la salud como derecho fundamental (Belén y Nascimento, 2021) (gráfica 5).

A su vez, la ideología y el interés nacional deben sucumbir hacia una integración que abarque en sus objetivos no solo los asuntos comerciales, sino también políticos, sociales y económicos (Nolte, 2019, p. 135). Por lo tanto, es imperante establecer un mínimo de consejo político o “agenda de mínimos” que permita avanzar en las necesidades de la región (Caetano y Pose, 2020). Esta podría tener un mayor efecto de cohesión si a su

vez incluye las identidades y creencias de los ciudadanos (Nolte y Weiffen, 2021, p. 85) como fueron arriba identificadas. Para tal fin, el regionalismo debe superar el esquema de interacción intergubernamental e interpresidencial que solo permite el surgimiento de entidades y proyectos regionales cuando existen afinidades políticas ideológicas, como fue lo ocurrido en los años noventa y a comienzos del siglo XXI, y debe propender por incluir poderes secundarios, como lo es el caso de la Alianza del Pacífico (Nolte y Weiffen, 2021, p. 85).

Gráfica 5. Enfoque y variables para un modelo regional



Fuente: elaboración propia basados en Belén y Nascimento (2021).

Por otra parte, la pandemia del COVID-19 a impulsando una transición o reconfiguración con el ascenso de nuevos actores en los ejes de poder. Esta transición cuestiona ampliamente la vigencia de la globalización y sus dinámicas en el orden mundial. Este proceso de cambio y transformación plantea la posibilidad de una contradicción entre la globalización desarrollada en términos del intercambio de bienes, servicios, personas e ideas en un marco de la creciente interdependencia y una desglobalización que se despliega a través de la fragmentación del globo cada vez más en regiones, y en órdenes normativos superpuestos y de múltiples dependencias, así como, de la confrontación ocurrida al orden liberal internacional establecido y la emergencia del orden euroasiático que no responde a los valores políticos liberales y que apunta a dar forma a nuevas modalidades de gobernanza global, menos universales y más fragmentadas. Así, la pandemia a acelerado el proceso de regionalización en el mundo, proceso antes analizado como efecto de la posglobalización (Serbin, 2018, p. 16).

A la emergencia de nuevos centros de poder suscitada en la segunda década del siglo XXI que buscan impugnar la hegemonía de EE. UU., se suma la geopolítica de las vacunas o a las restricciones de viaje que han impuesto regiones como la Unión Europea para la recepción de vuelos o turistas provenientes de diferentes países, así como las

nuevas medidas del pasaporte de vacunación⁶. Por lo tanto, el multilateralismo mundial y, caso concreto, el regional suramericano continúan en un profundo debilitamiento por la confrontación geopolítica de China y Estados Unidos (Nolte y Weiffen, 2021, p. 80).

El epicentro de poder ya no solo se disputa el escenario económico y tecnológico, sino que ahora emerge un nuevo factor de poder (*power shifts*) a partir de las vacunas como una ventaja estratégica bajo la cual se están construyendo esquemas bilaterales de cooperación y el posicionamiento de los países que poseen estas tecnologías en la región. Así lo señalan Hirts y Malacalza (2020):

La pérdida de capacidad de liderazgo de Estados Unidos se ha revelado como una de las características más salientes de la “vida cotidiana” del sistema mundial en los tiempos de pandemia. Como contracara de este proceso, se observa el ascenso de China como potencia global, posición anclada en esfuerzos cooperativos de combate al nuevo coronavirus que se suma a la presencia económica y tecnológica conquistada en los años anteriores (p. 36).

De este modo, y frente a las disputas geopolíticas desde diversos centros de poder en el mundo, los nuevos escenarios regionales plantean la necesidad de considerar un nuevo rumbo en la política exterior e internacional con miras hacia la construcción de un nuevo pacto ecosocial y de salud. Por ello, como medida urgente, el regionalismo suramericano debe apuntar a recuperar la interdependencia económica perdida por causa de la pandemia. En segundo lugar, esta integración económica, de cara a una posible inserción económica mundial, debe sopesar el auge de la derecha antiglobalista —por ejemplo, expresada por el presidente de Brasil, Jair Bolsonaro, y en su momento, por el presidente Donald Trump—, así como resistir el autoritarismo de izquierda —por ejemplo, expresado por el presidente de Venezuela, Nicolás Maduro—, dado que este tipo de gobiernos fomentan una postura ideologizada de la política exterior y un rechazo a los escenarios de integración argumentando restricciones a la soberanía. Así, la integración económica debe reconocer la posibilidad de una “convivencia dinámica entre proyectos liberales y posliberales” (Nolte y Weiffen, 2021, p. 88).

En suma, la pandemia del COVID-19 únicamente ha mostrado las debilidades estructurales de los proyectos de integración y regionalización, y la imposibilidad de lograr acuerdos amplios y multilaterales entre las naciones y los Estados de la región de América Latina. Esto, en parte, por los fuertes sedimentos ideológicos o de ideas que cada gobierno tiene como motor o preconcepción para sus acciones. Asimismo, la imposibilidad de negociar un diseño institucional que responda a las necesidades y demandas locales conjuntas ha conllevado a que se privilegie los ejercicios bilaterales y unilaterales para afrontar estos retos locales y a veces transfronterizos o comunes. Así pues, la falta de coordinación y de voluntad política para lograr pactos basados en los

6 Certificado covid digital. El Reglamento sobre el certificado covid digital de la UE entró en vigor el 1.º de julio de 2021. Ver: https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/coronavirus-response/safe-covid-19-vaccines-europeans/eu-digital-covid-certificate_es.

disensos, consensos, principios y valores de tan diversa fuente cultural en la región ha repercutido en el atraso de la modernización institucional de los Estados, en la insatisfacción profunda de las necesidades sociales y en la debilidad manifiesta del proceso de regionalización con miras a un proyecto institucional de estirpe multilateral.

Conclusiones y recomendaciones

Las ideas y las instituciones, tal y como se presentó con Wendt (2005), son determinantes para los procesos de toma de decisión de los Estados de forma individual y de forma colectiva o coordinada. Es decir, se percibe una interacción recíproca y no uniforme que influencia de forma desigual y compleja la identidad de cada Estado o unidad.

Por tanto, según Wendt (2005), las ideas son aquellas que influyen en el accionar del Estado, pero se debe tener en cuenta que los Estados no tienen ideas formadas de sí mismos o del otro, ni intereses previos o separados de la interacción. Es por eso por lo que la creación de ideas se da mediante la interacción entre actores, que las refuerzan o rechazan acorde a su relación con el otro. Además, por medio de la duración del proceso de interacción se logran crear conceptos relativamente estables del yo y del otro (pp. 5-14).

Así pues, todos los procesos de identidad y de fijación de intereses como previos a los procesos de integración o de institucionalización son el resultado de la interacción contextual de los Estados.

Por su parte, la falta de consenso entre los Estados en América Latina, en parte por la heterogeneidad ideológica y la imposibilidad de fijar una agenda común a los problemas sociales y comunitarios de la región, ha comenzado a obstaculizar los proyectos de integración de estirpe multilaterales, como, por ejemplo, Unasur.

Empero y teniendo en cuenta que las organizaciones regionales en América Latina han optado por mantener una estructura institucional más flexible para permitir el libre accionar de los Estados, de forma que los países latinoamericanos puedan adaptarse fácilmente al proceso de integración por medio de organizaciones cada vez menos vinculantes, no ha promovido verdaderos mecanismos multilaterales que hayan perdurado los cambios domésticos de los Estados y de sus naciones. Por su puesto, dichas organizaciones tampoco deben ser rígidas a tales aspectos domésticos, pero esa sensibilidad no debe traducirse en menos compromiso y menos fortalecimiento institucional para la coordinación y estímulo de las acciones multilaterales.

En esa línea, es clave para comenzar un cambio de episteme en términos culturales desde las bases sociales, o paralelamente comenzar la creación de herramientas más institucionales para controlar los intereses que emanan únicamente de las ideas de los sujetos próximos tomadores de decisión o próximos jefes de Estado.

En ese sentido, la heterogeneidad ideológica podría fomentar mecanismos más amplios e incluyentes si se empieza a edificar por los puntos de encuentro y no por los puntos de desencuentro ideológico. Estos pactos de comunicación y de concertación entre distintos actores que, eventualmente, tienen distintas ideas y valores, deberían ser determinados por los problemas comunes a los Estados de la región y sus naciones.

Por su parte, el impacto de la pandemia en su proyección regional de cara al multilateralismo mundial solo ha profundizado las debilidades ya preexistentes en sus organismos regionales y en sus propios sistemas de gobierno. A nivel social y económico ha marcado un retroceso importante en los avances que se habían alcanzado en áreas de salud, bienestar, social y reducción de la pobreza.

Por ello, el institucionalismo es clave para forjar entidades regionales sólidas que superen el modelo presidencial y gubernamental que ha liderado los anteriores organismos regionales. Ciertamente, ello requiere de acciones persuasivas para que los Estados decidan ceder y compartir suficiente soberanía para lograr la suficiente autonomía institucional y afrontar con mayor incidencia los retos y desafíos de la región desnudados por la pandemia.

No así, al igual que en Europa, el COVID-19 puede fungir como acción catalizadora que impactó de forma positiva el regionalismo, impulsando la actuación como bloque para mitigar su impacto en lo social, lo económico y frente a la crisis sanitaria y de salud.

Por lo tanto, la región tiene una oportunidad histórica para construir acciones que recojan las demandas de sus sociedades invitando a sus líderes a considerar un nuevo rumbo en la política exterior e internacional. Esto, con miras hacia la reconstrucción de un nuevo pacto ecosocial que incluya la crisis ambiental climática y las brechas de género y de segregación racial, así como un nuevo pacto en la salud que enfrente la actual pandemia y las afectaciones en la salud física, mental y social de los suramericanos.

Sin embargo, y tal vez lo más importante, es aprovechar las actuales crisis sociales, económicas, culturales, sanitarias y políticas, entre otras, generadas por la pandemia y la evidencia de los problemas estructurales de los sistemas institucionalizados para rediseñar un proyecto multilateral más amplio e incluyente, con mecanismos o herramientas de mayor influencia en las decisiones internas de los Estados. Así pues, poder enfrentar próximos retos o pandemias, o problemas las postergados como el dengue y el VIH, entre otros.

Referencias

- Adler, E. (2006). Communitarian multilateralism. En E. Newman; R. Thakur y J. Tirman (Eds.), *Multilateralism under Challenge: Power, International Order and Structural Change* (pp. 34-55). Tokyo: United Nations University Press.
- Agencia EFE. (26 de marzo de 2019). Santos prevé el fracaso de Prosur porque es una integración ideológica como Unasur. *La Vanguardia*. Recuperado de: <https://www.efe.com/efe/america/portada/santos-preve-el-fracaso-de-prosur-porque-es-una-integracion-ideologica-como-unasur/20000064-3935557>.
- Ardila, M. (2020). La diplomacia interdoméstica y multinivel colombiana: dependencia, pragmatismo e ideologización. *Latin American Journal of International Affairs*, 10(1), 113-130.
- Barbe, E. (2010). Multilateralismo: adaptación a un mundo con potencias emergente. *Revista Española de Derecho Internacional*, 63(2), 21-50.
- BBC. (27 de abril de 2021). *Coronavirus: "Brasil no se tomó la pandemia en serio y muchos murieron innecesariamente", dice Charles Rice, premio Nobel de Medicina de 2020*. Recuperado de: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-56893788>.
- Belén, H. M. y Nascimento, B. (2020). ¿Qué pasa con la cooperación latinoamericana en salud? *Revista Nueva Sociedad*. Recuperado en: <https://nuso.org/articulo/que-pasa-con-la-cooperacion-regional-en-salud/>.
- Caetano, G. y Pose, N. (2020). La debilidad de los regionalismos latinoamericanos frente a los escenarios actuales: Notas para el debate. *Documentos de Trabajo Fundación Carolina*, (41), 1.
- Caldentey, E.; Sunkel, O. y Torres, M. (2012). *Raúl Prébisch (1901-1986): un recorrido por las etapas de su pensamiento sobre el desarrollo económico*. Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Recuperado de: https://www.cepal.org/sites/default/files/publication/files/40062/Prebisch_etapas_pensamiento.pdf.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Cepal. (2021). *Panorama social de América Latina* (LC/PUB.2021/2-P/Rev.1). Santiago: Cepal. Recuperado de: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/46687/8/S2100150_es.pdf.
- Cox, R. (1992). Multilateralism and World Order. *Review of International Studies*, 18(2), 161-180.
- De Camargo, S. (2000). Orden mundial, multilateralismo, regionalismo. Perspectivas clásicas y perspectivas críticas. En *Multilateralismo: perspectivas latinoamericanas* (pp. 55-76). Santiago: Nueva Sociedad - Flacso Chile.
- De Sousa Santos, B. (2009). *Sociología jurídica crítica: para un nuevo sentido común en el Derecho*. Bogotá: Instituto Latinoamericano de Servicios Legales Alternativos (ILSA).

- De Sousa Santos, B. (2010). *Refundación del Estado en América Latina: perspectivas desde una epistemología del Sur*. Buenos Aires: Antropofagia.
- El País. (25 de agosto de 2016). *Bolsonaro: “es una falacia decir que la Amazonia es patrimonio de la humanidad”*. Recuperado de: https://elpais.com/internacional/2019/09/24/actualidad/1569346309_554039.html.
- Falomir, N. (2013). La identidad de Unasur: ¿regionalismo posneoliberal o poshegemónico? *Revista Ciencias Sociales*, 140, 97-109.
- France 24. (1.º de diciembre de 2020). *La Amazonía brasileña sufre con Bolsonaro su mayor deforestación desde 2008*. Recuperado de: <https://www.france24.com/es/am%C3%A9rica-latina/20201201-brasil-la-amazon%C3%ADa-sufre-con-bolsonaro-su-mayor-deforestaci%C3%B3n-desde-2008>.
- France 24. (22 de mayo de 2021). *“En su peor momento, Bolsonaro enfrenta investigaciones por su gestión, una de ellas por la pandemia”*. Recuperado de: <https://www.france24.com/es/am%C3%A9rica-latina/20210522-brasil-bolsonaro-investigacion-pandemia-amazonas>.
- Gardini, G. (2015). Towards modular regionalism: the proliferation of Latin American cooperation. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 58(1), 210-229. Recuperado de: <https://www.scielo.br/j/rbpi/a/6kTsknb9LMY9kGtGcT83HJy/?format=pdf&lang=en>.
- Garrido, J. (2008). *Informe Integrar*. La Plata: Instituto de Integración Latinoamericana, Universidad de la Plata. Recuperado de: <https://www.iil.jursoc.unlp.edu.ar/textos/informe/integrar47.pdf>.
- Garzón, J. (2015). *Latin American regionalism in a multipolar world*. Robert Schuman Centre for Advanced Studies Global Governance Programme 163.
- Hirst, M. y Malacalza, B. (2020). ¿Podrá reinventarse el multilateralismo? El orden internacional y el coronavirus. *Nueva Sociedad*, 287, 35-48. Recuperado de: <https://nuso.org/articulo/podra-reinventarse-el-multilateralismo/>.
- Jessop, B. (2016). *El Estado pasado, presente y futuro*. Madrid: Los Libros de la Catarata.
- Londoño, E. (2019). Iván Duque y la búsqueda errática de liderazgo regional. *Foreign Affairs Latin America*. Recuperado de: <https://revistafal.com/ivan-duque-y-la-busqueda-erratica-de-liderazgo-regional/>.
- Manrique de Luna Barrios, A. (2009). El multilateralismo en las relaciones internacionales. *Ius et Veritas*, 19(39), 286-296. Recuperado de: <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/iusetveritas/article/view/12183>.
- Márquez, M. (2018). La política exterior de Iván Duque en cien días de gobierno. En *Cien días vistos por Cinep* (pp. 60-64). Recuperado de: https://www.cinep.org.co/publicaciones/PDFS/20181201_articulo11.pdf.

- Nolte, D. (2018). Latin America: Crisis of regionalism vs advancement of economic integration. *International Trade Forum*, (4).
- Nolte, D. (2019). Lo bueno, lo malo y lo feo y lo necesario: pasado, presente y futuro del regionalismo latinoamericano. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, (28)1, 131-156.
- Nolte, D. y Weiffen, B. (2021). Efectos colaterales de la pandemia para la integración regional en América Latina: Una perspectiva comparativa. En *El COVID-19 y la integración ante los desafíos de un nuevo orden mundial* (pp. 79-106). Recuperado de: <https://vlex.com.co/vid/efectos-colaterales-pandemia-integracion-863632900>.
- Pastrana, E. y Castro, R. (2017). La Alianza del Pacífico: un eje articulador del interregionalismo pos-TPP. *Anuario de integración*, (14), 72-76.
- Prebisch, R. (1964). *Nueva política comercial para el desarrollo: informe de Raúl Prebisch a la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo*. Ginebra: Fondo de Cultura Económica.
- Presidencia de Argentina. (16 de julio de 2021). *Anuncio del presidente de la Nación, Alberto Fernández, por videoconferencia, junto al presidente de los Laboratorios Richmond, Marcelo Figueiras, desde Casa Rosada*. Recuperado de: <https://www.casariosada.gob.ar/informacion/conferencias/47925-anuncio-del-presidente-de-la-nacion-alberto-fernandez-por-videoconferencia-junto-al-presidente-de-los-laboratorios-richmond-marcelo-figueiras-desde-casa-rosada>.
- Quiliconi, C. y Espinoza, R. (2017). Latin American integration: Regionalism a la carte in a multipolar world? *Colombia International*, (92), 15-41. DOI: [dx.doi.org/10.7440/colombiaint92.2017.01](https://doi.org/10.7440/colombiaint92.2017.01).
- Sanahuja, J. (2013). Narrativas del multilateralismo: “efecto Rashomon” y cambio de poder. *Revista CIDOB*, (101), 27-54.
- Sanahuja, J. (2017). Beyond the Pacific-Atlantic divide: Latin American regionalism before a new cycle. En J. Briceño e I. Morales (Eds.), *Post-Hegemonic Regionalism in the Americas. Towards a Pacific-Atlantic divide?* (pp. 99-124). Londres: Routledge.
- Sanahuja, J. (2019). La crisis de la integración y el regionalismo en América Latina: giro liberal-conservador y contestación normativa. En *Ascenso del nacionalismo y autoritarismo en el sistema internacional. Anuario 2018-2019* (pp. 107-126). Madrid: Ceipaz. Recuperado de: <https://ceipaz.org/anuario/ascenso-del-nacionalismo-y-el-autoritarismo-en-el-sistema-internacional/>.
- Sanahuja, J. y López, C. (2020). La nueva extrema derecha neopatriota latinoamericana: el internacionalismo reaccionario y su desafío al orden liberal internacional. *Conjuntura Austral*, II(55). Recuperado de: <https://doi.org/10.22456/2178-8839.106956>.
- Sánchez, F. (2017). Multilateralismo: agenda de estudio e impacto en América Latina. En E. Tremolada (Ed.), *Desafíos del multilateralismo y de la paz* (pp. 221-243). Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

- Serbin, A. (2018). América Latina y el Caribe frente a un nuevo orden mundial: Crisis de la globalización, reconfiguración global del poder y respuestas regionales. En A. Serbin (Ed.), *América Latina y el Caribe frente a un nuevo orden mundial. Poder, globalización y respuestas regionales* (pp. 13-36). Barcelona: Icaria Editorial, CRIES.
- Valdivieso, A.; Camelo, J., y Briceño, R. (2020). Los desafíos del multilateralismo en el marco del sistema de Naciones Unidas frente a la gobernanza de la Amazonia. En E. Pastrana y N. Stopfer (Eds.), *Gobernanza multinivel de la Amazonia*. Lima: KAS Perú.
- Valdivieso, A.; Camelo, J., y Briceño, R. (2021). La proyección del gobierno Duque hacia la región y hacia el Pacífico en el marco de la convergencia ideológica de la ola azul y el fin del regionalismo poshegemónico. En E. Pastrana Buelvas y S. Reith (Eds.), *La política exterior de Iván Duque: una mirada de sus dos primeros años* (pp. 265-303). Bogotá: Fundación Konrad Adenauer y CRIES.
- Wagner, A. (2010). Regionalismo y seguridad sudamericana: ¿son relevantes el Mercosur y Unasur? *Revista de Ciencias Sociales*, (38), 41-53.
- Wendt, A. (2005). La anarquía es lo que los Estados hacen de ella. La construcción social de la política de poder. *Revista Académica de Relaciones Internacionales*, (1), 1-47.

Biden y América Latina en el contexto de los desafíos globales

Raúl Bernal-Meza*

Para los países de América Latina y Caribe las relaciones con Estados Unidos han sido históricamente el tema más importante de sus agendas de política exterior (Muñoz, 1987; Bethel, 1992; Bandeira, 2003; Grabendorff, 2005; Maira, 2014; Tulchin, 2018). Sin embargo, del lado estadounidense, después de Reagan, la política ha sido más bien oscilante, heterogénea y fragmentada. Considerando solamente sus tres últimos gobiernos —Obama, Trump y el actual— Washington abandonó la predominante desatención hacia América Latina bajo la presidencia de Obama, pero la retomó con Trump y actualmente avanza en un camino más bien contradictorio, de poco interés al comienzo y de creciente preocupación a medida que los acontecimientos políticos y sociales de los países más cercanos a su frontera y en el radio de su primordial seguridad comenzaron a llamar la atención sobre las percepciones de su propia seguridad nacional y los intereses políticos internos.

Cualquier análisis que involucre a actores con tales diferencias de poder, como son Estados Unidos y América Latina, en cuyas relaciones se entrelazan agendas e intereses políticos, económicos, comerciales y de seguridad, debe ser hecho teniendo contra telón de fondo la situación política y económica internacional, en cuyos marcos se desenvuelven estas relaciones. Decisiones de Estados Unidos respecto de China —considerada actualmente por Washington como su mayor desafío— hoy impactan sobre América Latina; de igual modo que decisiones de política intrarregional, como el apoyo o rechazo a los regímenes cubano, venezolano y nicaragüense, impactan sobre las relaciones intralatinoamericanas y, a su vez, en las relaciones con Estados Unidos.

Estados Unidos dejó de tener una política global hacia América Latina como un todo y pasó a desarrollar estrategias según las subregiones y agendas. Su política ha

* Profesor de las universidades Arturo Prat (UNAP, Chile) y Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires (Argentina). Investigador del INTE-UNAP. Contacto: bernalmeza@hotmail.com.

sido compleja por los cambios de prioridad de las agendas globales de la Casa Blanca; diversa por los temas y también contradictoria, incluyendo un abanico que ha ido de la permanente intervención a la desatención (Kryzanek, 1987; Ambrose, 1992; Lowenthal, 2006; Maira, 2014; Tulchin, 2018).

Como sostuvo Lowenthal (2006, p. 55), “Washington ya no despliega una sola «política latinoamericana», sino diferentes estrategias bilaterales o subregionales: México, América Central y el Caribe conforman un área profundamente integrada, a través de la migración y el comercio a EE. UU.; la zona andina constituye el foco de mayor preocupación estadounidense, debido a la inestabilidad política y el narcotráfico; mientras que los países del Cono Sur cuentan con un margen de maniobra que no existía en el pasado”. Para Castro (16 de junio de 2021), con la excepción de México por la importancia de las relaciones comerciales bilaterales —y agregaríamos los temas de narcotráfico y de migraciones—, el resto de países de la región simplemente no compite con la magnitud de los desafíos mundiales que debe abordar el Departamento de Estado. No es que no seamos importantes, lo somos, solo que no representamos un dilema existencial para la seguridad nacional de Estados Unidos, según ellos lo perciben.

Estas características de la política exterior estadounidense, de desatención hacia la región, se habían puesto de manifiesto en las iniciativas y estrategias que estaba implementando inicialmente la nueva administración. Latinoamérica no estuvo entre las prioridades definidas por Biden y su política hacia el hemisferio no ha sido uniforme, con la excepción de aquellos temas de continuidad con la agenda Trump: Cuba, Venezuela y Centroamérica-Nicaragua. Según Tirado, Lajtman y García (2021), al mes de abril de 2021, las rupturas de política de la administración Biden, respecto de la administración Trump, parecían ser inferiores a lo esperado, al menos en lo relativo a América Latina y el Caribe (ALC) o al gasto militar global. Sin embargo, la crisis por la que está pasando América Latina y Caribe —conflictos sociales, grandes dificultades económicas que enfrentan los gobiernos desde hace al menos una década, y la grave situación sanitaria, social y económica generada por el COVID-19— ha obligado a Biden a volver su atención sobre la región.

El aumento de migrantes en su frontera suroeste está forzando a la Casa Blanca a “concentrarse en la región de manera más exhaustiva después de años de indiferencia, o atención limitada, de las gestiones —tanto de republicanos como de demócratas— que le antecedieron” (Jakes, 13 de julio de 2021). América Latina y el Caribe han entrado a golpe de crisis al radar más sensible de una Casa Blanca que tenía a la región fuera de sus prioridades inmediatas (Lissardy, 15 de julio de 2021).

Las relaciones del presidente Biden con América Latina —dada la proyección global de la hegemonía estadounidense y de sus agendas, que son globales mucho más que regionales—, el análisis de la política de Biden y de las relaciones entre ambas partes, deben ser puestos contra el telón de fondo de cinco escenarios¹:

1 Cfr. Bernal-Meza (2021; 2020; 19 de abril de 2020; 26 de abril de 2020; 14 de junio de 2020).

- I) El contexto sistémico global, del que dependen las prioridades y determinaciones —mundiales y regionales— de Biden y que define el marco de condicionales y perspectivas de la inserción internacional de América Latina y Caribe.
- II) La herencia de lo que dejó Trump, no solo sobre el sistema internacional, sino también sobre el lugar en el que nuestra región quedó, porque permite identificar continuidades y rupturas en las actuales relaciones entre Estados Unidos y la región.
- III) La situación intrarregional frente al escenario internacional. De esta dependen los márgenes de acción colectivos y las perspectivas de expansión de las opciones por políticas nacionales unilaterales adoptadas por los países de la región frente a un escenario internacional de crisis, que contribuyen al crecimiento de los desencuentros y rivalidades entre los propios países latinoamericanos y caribeños, y que tienen como consecuencia la ausencia de una sola voz frente a los desafíos globales.
- IV) El retorno del leviatán con más poder de los Estados, retracción de la sociedad civil y más nacionalismo.
- V) Un mundo menos abierto y retroceso de las tendencias de la globalización que habían caracterizado las décadas precedentes.

En libro reciente, Sahagún (2021, p. 13), ha señalado que es previsible un rechazo creciente de las migraciones masivas y una reducción de los recursos dedicados a los desafíos regionales y globales, como el cambio climático, salvo en regiones, como Europa, donde la UE ha condicionado su programa masivo de rescate a proyectos vinculados sobre todo con la renovación digital y la lucha contra el cambio climático. En esta línea, los anuncios de campaña de Biden y sus primeras medidas de política internacional pronosticaban un cambio en las posiciones contra el orden liberal, el multilateralismo y el proteccionismo, que habían caracterizado a la administración Trump.

El contexto sistémico

El mundo actual se caracteriza por cuatro situaciones:

- 1) La competencia por la hegemonía entre Estados Unidos y China, derivada del acelerado crecimiento económico y militar de esta última.
- 2) Un deterioro del multilateralismo como consecuencia de tres factores: el retorno de Estados Unidos a la “gran estrategia”, es decir, la competencia por el poder mundial que caracterizó a la Guerra Fría; el deterioro del pensamiento internacionalista liberal al interior del país y el retorno a una posición de aislamiento, cuya principal manifestación fue la política internacional de Donald Trump; la rivalidad entre Estados Unidos y China, que llevó a Washington a abandonar aquellos ámbitos multilaterales que consideraba eran favorables o proclives a

China y que afectó a todas las agendas que impactan sobre nuestro desarrollo (eco-medioambientales, salud, cooperación norte-sur, etcétera).

- 3) El surgimiento del covid-19, que da origen a la peor pandemia en un siglo, que genera invaluable costos sanitarios económicos y sociales para toda la humanidad y en particular ha deteriorado gravemente las condiciones socioeconómicas de los países de América Latina, y que profundiza las divergencias en torno a la integración y la cooperación regionales.
- 4) Un retorno a la mirada hobessiana de las relaciones internacionales², la cual exalta la política del “sálvese quien pueda”, contribuye al deterioro del multilateralismo, ha detenido la expansión de la globalización (económica, social y cultural), y debilitado la cooperación internacional y regional, fortalece las posiciones nacionalistas y xenófobas, con graves efectos sobre los movimientos migratorios y las propuestas de desarme.

China, el principal desafío al poder estadounidense y las relaciones con América Latina

Desde el gobierno de Donald Trump, China es un tema clave de la política internacional estadounidense, identificada como la potencia dispuesta a desafiar la posición de Estados Unidos en el mundo. En esta percepción coinciden republicanos y demócratas; posición que impacta también sobre nuestra región. China es considerada una amenaza para el poder, el orden liberal internacional y la primacía estadounidenses (Bernal-Meza, 2021). El liderazgo del partido demócrata, incluso antes del triunfo de Joseph Biden, propendía por una política más dura hacia China y el entonces candidato anunció que el principal objetivo internacional de su gobierno sería enfrentar el desafío chino (Biden, 2020). Esta decisión se manifestó desde los primeros encuentros sino-estadounidenses de la nueva administración y que seguían la posición de Trump (Bernal-Meza y Li, 20 de abril de 2021).

El gobierno de Trump había iniciado una estrategia de presión sobre algunos países sudamericanos, conminándolos a rechazar la incorporación de desarrollos tecnológicos como las redes 5G, cuya expansión por nuestra región —al igual que por Europa, Australia, el indo-pacífico, noreste y sudeste asiático— Estados Unidos percibe como de alto riesgo para su propia seguridad. Funcionarios estadounidenses presionaron a Brasil, Chile, Ecuador, Panamá y República Dominicana para que no aceptaran la opción tecnológica china; y a Chile para no aceptar el cableado de fibra óptica submarina entre Valparaíso y Shanghái. Sin embargo, más allá de las advertencias a todos los gobiernos en general sobre los riesgos de aceptar financiamiento e inversiones chinas, no hubo mayores presiones.

2 Entendida como una lucha de todos contra todos.

Biden ha mantenido y profundizado dicha política de contención, promoviendo alianzas globales (Unión Europea, Japón, Corea del Sur, Australia) dispuestas a frenar la expansión regional del poder chino. En ese contexto, para América Latina el desafío que representa China pasa a convertirse en un motivo de creciente preocupación, ya que es incorporada a la agenda de confrontación que crea riesgos de intervencionismo. Las estrategias de conformación de una alianza internacional de democracias, la defensa de gobiernos democráticos y de los derechos humanos, formuladas para enfrentar el desafío chino (Biden, 2020), exponen a nuestra región a ser pasible o susceptible a la adopción de medidas de presión, debido a que en América Latina y Caribe esas virtudes —democracia y protección de los derechos humanos— constituyen más la excepción que la regla.

La herencia de Trump

La concepción del poder ha sido un factor clave en el desempeño de Estados Unidos como país hegemónico desde el fin de la Segunda Guerra Mundial, y que Washington recurra al multilateralismo o el unilateralismo se explica en mayor medida por cómo entiende la respectiva presidencia el ejercicio del poder y no tanto por una hegemonía medida en términos exclusivamente materiales. La concepción del poder tiene efectos importantes sobre su aplicación (Santa Cruz, 2017). La de Trump impactó directamente en la manera como Washington ejerció su hegemonía durante su presidencia. El cuestionamiento al orden liberal internacional, aduciendo que beneficiaba a las potencias rivales de Estados Unidos, y su oposición al multilateralismo constituyeron una ruptura con la tradición internacional que el país mantuvo desde el fin de la Segunda Guerra Mundial. La preferencia por la adopción de políticas unilaterales, como ocurrió frente al Acuerdo de París, la negociación del Tratado Transpacífico (TTP), las amenazas sobre el destino del TLCAN —que llevaron a la renegociación de los acuerdos con México y Canadá— y de las negociaciones comerciales entre Estados Unidos y la Unión Europea, el retiro de la OMS y la inasistencia a la cumbre de las Américas (Bernal-Meza, 2019), fueron parte de su estrategia de unilateralismo.

Imponer un candidato cubano-americano para la presidencia del BID, rompiendo una tradición de sesenta años, según la cual ese cargo correspondía a un representante latinoamericano; fortalecer a algunas de las medidas de embargo contra Cuba que Obama había flexibilizado; retornar a Cuba a la lista de países patrocinadores del terrorismo³ —de la cual Obama la había retirado en 2015, como parte del deshielo de las relaciones con la isla— y las presiones en contra de la presencia china en la región constituyeron expresiones de su esfuerzo por imponer nuevamente las decisiones de Washington sobre la opinión de sus socios hemisféricos y retornar al espíritu de la doctrina Monroe.

3 Esta decisión, tomada a sólo nueve días de dejar el cargo, dio la impresión de dejar a Biden con las manos atadas de cara a un eventual retorno a la política de acercamientos con Cuba que había iniciado Obama, en cuyas decisiones Biden había intervenido como su Secretario de Estado. Sin embargo, es posible que el nuevo presidente no estuviera en contra de la decisión de Trump.

El legado significa un gran peso internacional para el presidente Biden y dada la jerarquía de las agendas y temas involucrados, ello dejó a América Latina, nuevamente, fuera de las prioridades de la agenda política internacional de Washington, con excepción de algunos temas puntuales, como las migraciones desde la frontera sur, que ha sido el único ejemplo de un cambio favorable en la política hacia la región. Según Heine (2021, p. 154) “el que los Estados Unidos no solo no haya ayudado a América Latina a enfrentar esta crisis, sino que haya contribuido a exacerbarla, refleja lo que ha sido la política de Donald J. Trump hacia la región”.

El punto de partida: el retorno al proteccionismo y el unilateralismo de Estados Unidos

La crisis de la globalización y del orden liberal, en tanto crisis de hegemonía, se manifestó con la presidencia de Donald Trump, que fue el primer presidente norteamericano, desde los años de 1930, que cuestionó abiertamente el internacionalismo liberal a través de una agresiva política de revisión del multilateralismo vigente, y en particular de las normas comerciales en las que se sustenta la globalización, y de las instituciones y reglas en las que se ha basado el vínculo noratlántico de economía y seguridad. Esa crisis de hegemonía ha tenido dimensiones múltiples y ha dado fin a la etapa de la post-guerra fría, dominada por el avance de la democracia y el internacionalismo liberal y por la globalización económica (Sanahuja, 2018).

En el contexto global, pocos momentos de los últimos treinta años podrían asemejarse a estos tiempos por la dimensión de la incertidumbre. Con Trump hubo un discurso antiglobalización, xenófobo, de extremismo nacionalista, de ruptura y anticivilización occidental y universal, que implicó políticas opuestas a las tendencias del multilateralismo y contrarias a la negociación, a la mayor participación de un gran número de Estados en la concertación de decisiones comunes y a la gestión político-diplomática de los conflictos (Bernal-Meza, 2019). Históricamente, Estados Unidos ha oscilado entre el multilateralismo y el unilateralismo.⁴ En este sentido, la política seguida por Trump no representa una ruptura con la tradición norteamericana porque no hubo históricamente una línea única de comportamiento internacional y del ejercicio del poder, pero sí respecto de ciertas tendencias favorables al tratamiento multilateral de las agendas que habían caracterizado a los gobiernos demócratas de Clinton y Obama. Durante esta última presidencia, Estados Unidos regresó a la política multilateral que había sido abandonada por su antecesor y la hegemonía fue ejercida por la administración Obama a través del multilateralismo (Santa Cruz, 2017, pp. 85 y 88).

El ejercicio cada vez más reiterado del unilateralismo provocó un fortalecimiento de la política bilateral y un deterioro de las negociaciones internacionales en todas las agendas globales, que implicaron frenar el avance en el control y la regulación del deterioro medioambiental y del multilateralismo comercial, regulación (medioambiental) y liberalización (comercial) que son apoyados por el pensamiento liberal sobre la

4 Cfr. Stewart y Forman (2002).

globalización y el ejercicio social del poder (Bernal-Meza, 2019). No hubo claridad respecto de la política a seguir sobre la defensa de los sistemas democráticos y los derechos humanos en nuestra región —con la excepción de las duras posiciones y medidas económicas y políticas frente al gobierno de Nicolás Maduro— y se detuvo la ayuda al desarrollo por vía de políticas comerciales flexibles. Trump aplicó restricciones a las importaciones procedentes de México, Brasil y Argentina, a través de medidas proteccionistas a productos industriales (acero, aluminio), energéticos (biocombustibles) y agrícolas (carne vacuna).

La desatención de la región como parte de la agenda hemisférica se advirtió en que, por primera vez desde que los propios Estados Unidos impulsaron la ronda de Cumbres de las Américas, un presidente norteamericano faltó a la cita hemisférica (Lima, 13 y 14 de abril de 2018), lo cual evidenció el poco interés que tenía la agenda internacional del mandatario en América Latina.

En síntesis, la política internacional de Trump fue un retorno al unilateralismo y el proteccionismo, bajo la interpretación que Estados Unidos representaba un poder sin competencias ni desafíos. El discurso y algunas de sus iniciativas marcaron tendencias: las proclamas antiglobalización, xenóforas, de extremismo nacionalista, de ruptura y anticivilización universal que se extendieron más allá de sus fronteras y fueron adoptadas por diversos grupos de derecha también en otros continentes. Su política en contra del multilateralismo y del orden liberal internacional dejó en manos de otras potencias los espacios políticos internacionales para impulsar sus propias normas y reglas. La más grave de sus decisiones fue quitar el apoyo y luego retirarse de la OMS, en el momento más difícil de la lucha contra el COVID-19.

En América Latina y Caribe, este discurso de confrontación se expresó en el cambio del eje del conflicto desde La Habana a la frontera norte de México: el agravio al pueblo mexicano y la construcción del muro en la frontera entre ambos países, con el cual Trump quiso manifestar la profunda división hemisférica que existía entre Estados Unidos y los países latinoamericanos. Para Heine (2021), que Estados Unidos no haya ayudado a América Latina en esta crisis —y al contrario, haya contribuido a exacerbarla— refleja lo que fue la política de Trump hacia la región: menosprecio, insultos, muros, recortes de las ayudas, más sanciones a Venezuela y Cuba, y una resurrección de la doctrina Monroe contra la presencia china en la región. Cómo sortear esta situación es uno de los principales desafíos estratégicos y de política exterior de Biden para América Latina en 2021 y el futuro próximo.

La situación intrarregional: crisis de la integración y la cooperación

América Latina pasa por una etapa de profunda crisis de los acuerdos de integración y cooperación regionales (Celi y Grabendorff, 2020; Silva, Noyola y Kan, 2019; Sanaña, 2019) que constituye un fenómeno sin precedentes. Históricamente ha habido

fluctuaciones en el dinamismo y la evolución de los proyectos y mientras unos declinaban otros surgían con nuevos bríos. Lo que diferencia esta etapa, respecto de las del pasado, es que crisis, decadencia, desaparición e irrelevancia se unen para afectar a todos los proyectos: Alba, CAN, Mercosur, Alianza del Pacífico, Unasur, Prosur y Celac. Más grave es la situación si consideramos que en términos de la seguridad intrarregional, desapareció el Consejo de Defensa Sudamericano que pareció ser en su momento de esplendor la culminación de los esfuerzos por dotar a las relaciones —bilaterales, subregionales e intrarregionales— de instancias que creaban medidas de confianza mutua, recíprocas y sectoriales entre los países.

Dos problemas profundizan la disgregación regional: 1) el impacto de la presencia de China y las presiones estadounidenses por ordenar a la región de acuerdo a su propia visión de intereses globales; y 2) la creciente dependencia de China y la configuración de un nuevo patrón de especialización centro-periferia. En menos de veinte años, China se transformó en el principal socio comercial de varios países latinoamericanos: Brasil, Chile, Argentina, Uruguay, Perú y Venezuela. La estructura de relaciones económicas internacionales que se estableció entre ambas partes derivó de las características de las respectivas especializaciones del trabajo. Este fenómeno generó un ordenamiento complementario de las economías que acentuó el carácter primario-exportador de América Latina y Caribe (Bernal-Meza y Li, 2020; Méndez y Turzi, 2020; Pastrana y Gehring, 2017), el cual se venía manifestando desde fines del siglo XX (Oviedo, 2006; Ellis, 2009).

Sin embargo, la naturaleza de estos intercambios resultó ser armoniosa, porque cada parte exporta a la otra los productos en que se ha especializado —bienes intensivos en tecnología versus bienes primarios—. Esta relación reprodujo el patrón histórico de inserción económico-comercial de la región: una estructura centro-periferia, según la clásica interpretación de Prebisch. El carácter interindustrial de los intercambios es el resultado principalmente de la complementariedad entre las respectivas dotaciones de factores productivos.

Más poder del Estado y más nacionalismo

La epidemia del COVID-19 ha tenido un fuerte impacto sobre las relaciones Estado-sociedad, fortaleciendo el poder estatal, cuya consecuencia ha sido la creciente subordinación de la sociedad civil, hecho que ha revertido un proceso que venía desde mediados de los años de 1980, con transferencias de capacidades y más autonomía de las representaciones sociales y de los actores de la sociedad civil. Al mismo tiempo —y gracias al discurso en favor de la supuesta defensa de la seguridad sanitaria nacional— ha habido un crecimiento del autoritarismo, el nacionalismo y la xenofobia. Identificamos estas manifestaciones de la política interna con la expresión de “sálvese quien pueda” y del “retorno del leviatán”.⁵

5 Cfr. al respecto, Bernal-Meza (2020; 19 de abril de 2020; 26 de abril de 2020; 14 de junio de 2020).

Simultáneamente, entre marzo y diciembre de 2020 aparecieron artículos en *Foreign Policy* acerca de los cambios globales que la pandemia estaba provocando sobre el orden internacional, que daban cuenta que el nacionalismo, la xenofobia y la concentración del poder en manos del Estado se reproducía en distintos escenarios nacionales⁶. Recientemente, Sahagún (2021) ha analizado la situación, haciendo una prospectiva del escenario. En América Central y del Sur, manifestaciones xenofóbicas y nacionalistas se expresaron fuertemente sobre las comunidades de migrantes y repercutieron en la política gubernamental a través de las decisiones que afectaban también a países vecinos, como el cierre unilateral de fronteras. Todo ello ha contribuido a profundizar la crisis de la integración y de la gobernanza regionales.

Un mundo menos abierto y retroceso de las tendencias de la globalización que habían caracterizado las décadas precedentes

El recrudescimiento del nacionalismo no solo ha perturbado las relaciones intrarregionales, ya afectadas por la dependencia externa derivada del hecho que el principal socio comercial de la mayoría de países es China, sino que el impacto de la crisis sanitaria y económico-social ha afectado el clima de negocios y la expansión de las inversiones extranjeras directas de origen latinoamericano o extrarregionales. Asociada a la crisis económica resultado de las malas administraciones de los gobiernos y a las consecuencias del COVID-19, la situación de las empresas extranjeras se ha hecho más compleja.

El caso de Argentina parece ser el ejemplo más sorprendente, donde un número muy importante de grandes empresas transnacionales, de origen latinoamericano y de fuera de la región, han abandonado el país desde enero de 2020.⁷ Según describe Sahagún (2021, p. 13), ocho de cada diez CEO citados por la revista *Fortune* creen que el nacionalismo será la fuerza dominante en los países donde operan⁸. Un gobierno demócrata de centro, según el análisis de Naím (19 de abril de 2021), habría intentado dinamizar las economías y buscar formas de proteger la democracia. Estimular el comercio entre América Latina y EE. UU., por ejemplo, es una idea válida que hoy ni siquiera se menciona. El ánimo antiglobalización imperante en el Partido Demócrata lo impide. Rompiendo con una tradición de tres décadas, el presidente Biden ni siquiera ha

6 Ver Crabtree et al. (16 de mayo de 2020).

7 Entre ellas, las chilenas Falabella y Latam; las estadounidenses Walmart, Nike y Wrangler; las aéreas Air New Zealand, Emirates, Qatar Airways y Norwegian; la alemana BASF, etcétera (*El Observador*, 21 de septiembre de 2020; *Infobae*, 8 de febrero de 2021).

Según First Capital, en los siguientes seis meses de la asunción del gobierno de Fernández, 28 grandes empresas ya habían abandonado el país (*Diario Universidad de Chile*, 25 de septiembre de 2020).

8 Citando a Laurie Garrett, escritora científica y columnista de *Foreign Policy*.

solicitado al Congreso (controlado por su partido) que le dé la autoridad para negociar acuerdos comerciales con otros países. Un tratado de libre comercio entre EE. UU. y Brasil, al cual podrían unírsele otros países, tendría un fuerte impacto económico. Pero nadie cree que sea factible (Naím, 19 de abril de 2021).

Dado el enorme impacto sanitario, social y económico que la pandemia ha provocado sobre nuestra región, resulta sorprendente la ausencia de ayuda o cooperación económica, especialmente en América del Sur, donde destacan países que han ingresado en preocupantes escenarios de crisis política, como son los casos de Chile, Perú y Colombia, que hasta hace apenas tres años estaban fuera del radar de problemas gracias a que sus tasas de crecimiento habían sido positivas. La excepción la ha constituido Colombia, el más importante e histórico socio político estadounidense en Sudamérica, que recibió 40 millones de dólares en atención sanitaria y económica⁹. El impacto económico del COVID-19 hará retroceder en décadas la ya lenta inserción económica de la región en la economía mundial. Según Cepal (mayo de 2020, p. 1), la pandemia conducirá a la mayor contracción que la región ha sufrido desde que se iniciaron los registros, en 1900.

La agenda bilateral: ¿tiene la administración Biden una estrategia hacia América Latina en los tiempos del COVID-19 y sus consecuencias económicas, sociales y políticas?

Los pronósticos se han ido alejando de la realidad. De acuerdo a la prospectiva de Castro (16 de junio de 2021), la política regional de Biden se enmarcaría en seis enfoques diferentes, lo que reafirma la percepción de una política regional fragmentada. Existía una combinación entre continuidad y ruptura que se caracterizaba por la priorización de herramientas de *soft power* (Tirado, Lajtman y García, 20 de abril de 2021). El análisis de cinco agendas sostenía dicha afirmación:

- 1) Defensa de la democracia liberal: la expansión de estos valores y principios se dirigía a aquellos países que ya eran considerados “no democráticos”: Cuba y Venezuela.
- 2) Migraciones y seguridad en Centroamérica: las promesas de un cambio radical respecto de la política seguida por sus dos antecesores, Trump y Obama; es decir, una política esencialmente punitiva y que Biden aplicó frente al desafío que implicó la llegada de un número récord de migrantes centroamericanos (Tirado, Lajtman y García, 20 de abril de 2021).
- 3) Pandemia y recuperación económica: el Comando Sur de Estados Unidos ha destinado 220 millones de dólares para suministros de emergencia y tiene 370 proyectos en 28 países de América Latina y Caribe. Los últimos compromisos se establecieron en abril de 2021, durante la visita que hizo el comandante del Comando Sur a Uruguay y Argentina (Tirado, Lajtman y García, 20 de abril de 2021).

9 Cfr. *Emol* (25 de julio de 2021).

- 4) China y Rusia: como proyección de su política global, esas dos potencias constituyen preocupación por su presencia creciente en América Latina, pues la región forma parte de las esferas geográficas donde Estados Unidos busca socios para establecer alianzas democráticas que ayuden a preservar las instituciones multilaterales y las reglas del orden internacional liberal que Trump puso en jaque. Pero, simultáneamente, Biden busca ejercer presión sobre la región para mantenerla bajo la influencia de Washington y que ello permita reconstruir las cadenas de suministros estadounidenses para bienes críticos (Tirado, Lajtman y García, 20 de abril de 2021).
- 5) Nicaragua y Venezuela: para estos países donde la democracia dejó de existir, el equipo de Biden no ha ofrecido nuevas ideas, distintas de las puestas en práctica por Trump (Naím, 19 de abril de 2021).

Cuba, Venezuela y Nicaragua: símbolos de la continuidad Trump-Biden hacia la región

Durante las últimas décadas, el rol de Venezuela en el hemisferio, el embargo de Estados Unidos a Cuba o la problemática cuestión de la inmigración ilegal, no eran temas de coincidencia en las relaciones entre Washington y la región (Roett, 2011). Obama, al restablecer las relaciones diplomáticas con Cuba, dio un paso significativo hacia los entendimientos con América Latina y Caribe. Este hecho llegó a considerarse un cambio de época en la historia contemporánea de las relaciones entre Washington y la región (Bernal-Meza, 2019).

Pero las decisiones políticas de Biden sobre Cuba, Venezuela y Nicaragua han provocado una importante frustración entre los sectores políticos que esperaban cambios significativos, más allá de los pasos dados por Obama. Según el análisis de Castro (16 de junio de 2021), hay que buscar las razones en la política doméstica estadounidense. Biden no olvidará haber perdido el estado de Florida ante Trump, como tampoco que la contribución a esa derrota del voto cubanoamericano y del creciente voto venezolano-americano. Históricamente los demócratas no han encontrado importantes apoyos en la comunidad cubano-americana, que de hecho ha estado casi siempre del lado de los republicanos. Este proceso parece repetirse con la comunidad venezolana exiliada.

El acontecimiento más significativo de la continuidad de las políticas de Donald Trump hacia América Latina y Caribe ha sido la decisión de Biden de mantener a Cuba en la lista de países promotores del terrorismo y así eludió hacer un cambio en favor de Cuba que hasta el representante de los asuntos exteriores de la Unión Europea, Josep Borrell, pidió. A comienzos de abril de 2021, Borrell anunció que pediría al presidente Biden sacar a Cuba de la lista de países que patrocinan el terrorismo (*La Gaceta de la Iberoesfera*, 5 de abril de 2021; *Diario de Cuba*, 6 de febrero de 2021). Aún más, hasta el presente (julio de 2021), Biden tampoco había cumplido su promesa de eliminar la prohibición de remesas y viajes, por las cuales también abogó Borrell (Gil, 14 de julio de 2021).

Según las autoridades cubanas, las consecuencias tienen que ver con restricción de las exportaciones, eliminación de determinados beneficios comerciales y dificultades para la obtención de créditos en instituciones financieras internacionales, así como prohibición de exportar armamento y limitaciones para el otorgamiento de ayuda económica. Además, el hecho de que Cuba esté nuevamente en esa lista les permite a entidades estadounidenses abrir procesos legales en su contra, al amparo de las leyes antiterroristas de Estados Unidos (Alandete, 27 de mayo de 2021).

Sin embargo, a pesar de que Biden estuvo detrás de Obama en su decisión de restablecer las relaciones diplomáticas con Cuba e iniciar un camino de recomposición de los vínculos interestatales e intersociales, “un cambio de política hacia Cuba o pasos adicionales no están actualmente entre las principales prioridades de política exterior del presidente”, dijo el portavoz de la Casa Blanca, Jen Psaki (Lissardy, 15 de julio de 2021). Pero tres meses después, el domingo 11 de julio, se dieron en Cuba las mayores protestas en décadas y a la mañana siguiente, el propio Biden cambió el tono hacia el gobierno de La Habana, exigiéndole “que escuche a su pueblo y atienda sus necesidades en este momento vital en lugar de enriquecerse” (Lissardy, 15 de julio de 2021). La última decisión de la administración Biden es una abierta presión leída también como una sutil intervención en los asuntos internos cubanos: adoptar sanciones contra los funcionarios responsables de lo que Washington califica como “brutal represión” a los ciudadanos que salieron a protestar contra el régimen en distintas ciudades de la isla.¹⁰

Respecto de Venezuela, Biden mantiene la política de presiones ya seguida por Trump, tal como lo anunció Juan González, el principal asesor del presidente para América Latina. Estados Unidos apoya una salida negociada a la crisis política en Venezuela, pero mantendrá la presión sobre el gobierno de Nicolás Maduro hasta que haya elecciones libres y justas.¹¹

La decisión del gobierno estadounidense sobre Venezuela impactará sus relaciones con el resto de países sudamericanos, en la medida que este es un tema de diferencias profundas entre la mayoría de los gobiernos de naciones miembros de Prosur —que están en coincidencia con Canadá, Estados Unidos y la Unión Europea y forman el Grupo de Lima¹²—, y el gobierno argentino presidido por Alberto Fernández, que apoya al gobierno de Maduro, al igual que el gobierno de Bolivia, presidido por Luis Arce. El gobierno argentino, que inicialmente había formado parte del Grupo bajo el mandato de Mauricio Macri, se retiró del organismo en marzo de 2021 por decisión del actual presidente, aduciendo que el aislamiento no había conducido a ningún resultado. Por

10 Cfr. MDZ *on line* (21 de julio de 2021).

11 Ver, DW (26 de mayo de 2021); también *Los Ángeles Times* (3 de julio de 2021).

12 El Grupo de Lima se creó en esa ciudad el 8 de agosto de 2017, con el objetivo de hacer un seguimiento a la situación interna de Venezuela y apoyar a la oposición al gobierno de Maduro en la búsqueda de una salida pacífica a la crisis. Constituye el principal respaldo internacional al “Presidente encargado” de Venezuela, Juan Guaidó, aun cuando en enero de 2021 la Unión Europea dejó de reconocerlo como presidente interino del país. No obstante, el Parlamento Europeo, para la misma fecha y en votación mayoritaria, aprobó una resolución que reconoce a Guaidó como presidente interino de Venezuela.

su parte, el nuevo gobierno de Bolivia y el actual presidente de México, Andrés López Obrador, tampoco respaldan los acuerdos del bloque. De esta forma, el tema de Venezuela constituye eje de divergencias al interior del continente sudamericano.

En cuanto a Nicaragua, la administración Biden anunció el inicio de medidas contra las autoridades gubernamentales de ese país. El Departamento de Estado revocó las visas que permitían a 100 políticos, jueces y familiares nicaragüenses viajar a Estados Unidos, “una sanción por socavar la democracia, reprimir protestas pacíficas o abusar de los derechos humanos” (Jakes, 13 de julio de 2021).

COVID-19: entre la cooperación y la desatención

Bajo la administración Biden, tal cual ocurrió con el gobierno de Donald Trump, hasta los aliados tradicionales de Estados Unidos se vieron obligados a negociar vacunas rusas y chinas (Naím, 19 de abril de 2021). Esta situación se debe a que el actual presidente estadounidense ha optado por dos estrategias respecto de la región: una escasa ayuda bilateral y la decisión de cooperar con el sistema Covax, creado por la Organización Mundial de la Salud (OMS) para la distribución equitativa de las vacunas contra el COVID-19. Biden anunció que al menos el 75% de las dosis de las vacunas que tiene su país serían donadas al mecanismo Covax para ser distribuidas a nivel mundial. De ellas, unas seis millones de vacunas irían a América Latina y el Caribe (López, 4 de junio de 2021), de modo que Estados Unidos juega un papel central como donante en la región.¹³

Por donación del gobierno estadounidense, Argentina recibió el 16 de julio la primera partida de un total de 3,5 millones de vacunas de Moderna (ámbito, 16 de julio de 2021); 1,5 millones de dosis de la vacuna de Moderna fueron entregadas a Honduras el 18 de julio, Brasil recibió la semana del 5 de julio tres millones de dosis de la vacuna de Janssen, 1,35 millones de dosis de la vacuna de Johnson & Johnson fueron recibidas por autoridades mexicanas, 2,5 millones de dosis de vacunas Janssen fueron para Colombia, otros dos millones de dosis de vacunas de Pfizer llegaron a Perú y a Paraguay un millón de dosis de la misma vacuna (Sánchez, 30 de junio de 2021).

De las 80 millones de dosis que planea donar el gobierno estadounidense, aproximadamente seis millones llegarán a América Latina y el Caribe. Aproximadamente las seis millones de vacunas destinadas al hemisferio occidental se entregarían a Brasil, Argentina, Colombia, Perú, Ecuador, Paraguay, Costa Rica, Bolivia, El Salvador, Honduras, Panamá, Guatemala, Haití y otros países de la Comunidad del Caribe (Caricom), así como República Dominicana (Sánchez, 30 de junio de 2021). La más reciente donación, hasta el momento de la redacción de este capítulo, ha sido a Colombia, que el 25 de julio recibió 3,5 millones de dosis de la vacuna Moderna, que se agregaron a las 2,5 millones de dosis de vacunas Janssen que habían sido donadas a comienzos del mismo mes (*Emol*, 25 de julio de 2021).

13 Cfr. OPS (25 de junio de 2021).

Migraciones y cooperación

Según Sahagún (2021, p. 16), el presidente Biden le comunicó a Manuel López Obrador la intención de conceder 4.000 millones de dólares para el desarrollo de Honduras, El Salvador y Guatemala, como anticipo de una nueva estrategia contra las causas de la emigración desde estos países hacia Estados Unidos vía México. En febrero de 2021, el nuevo secretario de Estado Antony Blinken anunció el retiro de los inhumanos acuerdos de la administración Trump con Guatemala, Honduras y El Salvador que limitaban el acceso desde estos países al asilo en EE. UU. (AP, 6 de febrero de 2021).

Conclusiones

Cada nueva administración estadounidense crea esperanzas y frustraciones en América Latina. La experiencia de la presidencia Trump, después de la imagen que en la región dejó su antecesor, generó grandes expectativas con la elección de quien fuera en el gobierno Obama su Secretario de Estado, gran conocedor de América Latina.

Sin embargo, dada la jerarquía de las agendas y los temas de la política unilateral —rechazo al orden liberal internacional y al multilateralismo— condicionados por la forma como Trump ejerció el enorme poder global de Estados Unidos, América Latina quedó fuera de prioridades de la agenda política internacional de Washington bajo la nueva administración conducida por Joseph Biden, con excepción de algunos temas puntuales como la revocación de los vergonzosos acuerdos migratorios sobre la frontera sur (suspensión de los acuerdos de cooperación de asilo), que ha sido el único ejemplo de un cambio favorable en la política estadounidense hacia la región. Sin embargo, otras decisiones de Trump, que Biden pudo haber revertido, no fueron revocadas. Este hecho marca el riesgo de la continuidad de la desatención de Washington respecto de las percepciones latinoamericanas.

Otros cambios, como una mayor presión por democracia, corrupción y derechos humanos, extendiéndolos más allá de Cuba, Venezuela y Nicaragua, o el relajamiento de algunas sanciones a Venezuela (ciertas operaciones en puertos y aeropuertos), pueden tener distintas lecturas. En el primer caso, esa presión puede conducir a una mayor injerencia política en los asuntos internos de los países; en el segundo caso podría tratarse de un acercamiento a la posición del Grupo de Lima que busca mecanismos de diálogo, pero también puede significar una revisión del tipo de estrategias que ya demostraron ser ineficaces, como ha sido el caso del embargo de seis décadas a Cuba.

Frente a los desafíos globales —crisis del internacionalismo liberal, del multilateralismo y de las agencias multilaterales y sus agendas, que son esenciales instrumentos transmisores de cooperación para los países en desarrollo, en salud (OMS), medio ambiente, cambio climático y comercio (OMC)—, América Latina se ha quedado sin una voz regional, como consecuencia de su propia fragmentación. El principal efecto externo de la crisis de los proyectos de integración y cooperación, regionales y subregionales, ha sido la ausencia de una voz común de cara al escenario global, en cuyos

horizontes la creciente competencia y rivalidad entre Estados Unidos y China —que involucra cuestiones políticas, tecnológicas, económicas y de seguridad— conducirá a un aumento de presiones desde Washington, a medida que el desafío que China representa para el poder estadounidense se acrecienta.

La desatención del gobierno estadounidense hacia América Latina ha sido la práctica desde hace décadas. Sin embargo, lo que nunca ocurrió con la Unión Soviética —un Estado incapaz de competir contra la manufactura y la tecnología estadounidenses— hoy es una realidad con China, dadas sus capacidades tecnológicas e industriales. Estados Unidos puede enfrentar desafíos cada vez más complejos mientras más se afinquen los intereses chinos en la región. El gobierno de Biden ha reducido su estrategia a advertir a sus aliados regionales sobre lo inaceptable que es la adopción de la tecnología Huawei para el desarrollo de sus redes 5G, lo que es apenas la continuidad de la política de Trump.

La crisis de la integración, la cooperación y la gobernanza regionales, las políticas del “sálvese quien pueda” y de unilateralismo (cierre de fronteras, suspensión de tránsito, restricciones migratorias, etcétera), aplicadas por los gobiernos latinoamericanos frente a sus propios vecinos, han contribuido a las estrategias bilaterales de Biden —de país a país— para abordar los asuntos latinoamericanos que le interesan a Washington dentro de su agenda global.

Hay otros elementos que ayudan a comprender el nuevo escenario de escasos cambios y muchas continuidades. Históricamente, las decisiones de política exterior de Washington hacia la región se explicaban y justificaban como respuestas y reacciones a asuntos que la potencia hegemónica calificaba de *interés nacional*. En la tradición de esta lógica de toma de decisiones, temas como las redes 5G y la formación de una alianza internacional de democracias, en la cual estará incorporada una parte de la región con el fin de enfrentar el desafío chino al mundo global, liberal, democrático y capitalista dirigido por Occidente, también constituyen estrategias políticas en defensa del *interés nacional* estadounidense.

Sin embargo, como un hecho novedoso en el proceso de toma de decisiones de política exterior, ahora aparecen cuestiones “intermísticas”¹⁴, asuntos que son inseparablemente tanto internacionales como domésticos. Se trata de decisiones de política exterior que se explican más por razones de política interna que por argumentos de interés nacional, aunque se expresen a través de decisiones de política exterior. Es el caso de Cuba, Venezuela y Nicaragua.

Es posible que Biden, que perdió la elección de la Florida gracias a que Trump contó con el apoyo de las comunidades cubano-americana, venezolano-americana y la dispar centroamericano-estadounidense, haya optado por mantener las estrategias de su antecesor con el fin de recuperar o ganar esos sectores de votantes norteamericanos que no apoyaron su elección y que serán importantes en las elecciones legislativas de medio

14 Cfr. Manning (1977).

término y en las próximas elecciones presidenciales. Tal como señalaba Santiago Castro (16 de junio de 2021), no es que la región no sea importante para Estados Unidos, pues objetivamente lo somos, solo que no representamos un dilema existencial para su seguridad nacional según ellos lo perciben.

Estados Unidos está fraccionado entre distintos objetivos de una agenda que no constituye una unidad de políticas. México es su prioridad: país de frontera, comercio, narcotráfico, migraciones y agendas inconclusas desde las épocas de Vicente Fox, el presidente mexicano ideológicamente más cercano a Estados Unidos desde la guerra de Texas. El comercio exterior de la región con Estados Unidos, que alcanzó la suma de USD 700.000 millones, es superior al que tiene con cualquier otro de sus socios. Pero la ausencia de un bloque político y comercial regional ayuda a que no seamos interlocutores de peso. Mientras esta situación perdure, tanto la política exterior de Washington como sus intereses, estarán fragmentados en relaciones bilaterales específicas en las que siempre nos ubicaremos en el lado débil (Castro, 16 de junio de 2021). En ese contexto, Biden parece ser más la continuidad que el cambio respecto de la política de Trump y la región —con las excepciones de Cuba, Venezuela y Nicaragua— parece estar lejos del radar de los intereses estadounidenses.

Tal vez aunque no sea un paradoja sino el retorno de la historia, puestas las relaciones de América Latina con Estados Unidos contra el telón de fondo de los intereses y las agendas globales de la potencia hegemónica, mientras más crezcan los conflictos sociales, económicos y políticos al interior de nuestros países y más se incremente la presencia económica china, particularmente en el sector de los servicios estratégicos —energía eléctrica, redes 5G— y en proyectos relacionados con la seguridad —como la instalación de estaciones de rastreo satelital y la cooperación militar—, habrá mayor interés de Biden por nuestra región. América Latina seguirá siendo un actor pasivo de la política internacional, cuyas agendas serán más determinadas por los intereses de las potencias que por las decisiones de políticas regionales de convergencia y esto facilitará la continuidad de una posición hegemónica que no implica grandes costos, ni económicos ni políticos.

Referencias

- Alandete, D. (27 de mayo de 2021). Biden mantiene la penalización a Cuba por lazos terroristas. *ABC Internacional*. Recuperado de: https://www.abc.es/internacional/abci-biden-mantiene-penalizacion-cuba-lazos-terroristas-202105270112_noticia.html?ref=https%3A%2F%2Fwww.google.com%2F.
- Ámbito. (16 de julio de 2021). *Esta noche llegan de EEUU 3,5 millones de dosis de la vacuna Moderna*. Recuperado de: <https://www.ambito.com/informacion-general/covid-19/esta-noche-llegan-eeuu-35-millones-dosis-la-vacuna-moderna-n5224438>.
- Ambrose, S. E. (1992). *Hacia el poder global. La política exterior norteamericana desde 1939 hasta Reagan*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- AP. (6 de febrero de 2021). Biden pone fin a acuerdos con Centroamérica que restringen el asilo. *France 24*. Recuperado de: <https://www.france24.com/es/minuto-a-minuto/20210119-biden-debe-poner-fin-a-los-vergonzosos-acuerdos-de-asilo-con-centroam%C3%A9rica-informe>.
- Bandeira, L. A. M. (2003). *Brasil, Argentina e Estados Unidos: Conflito e Integração na América do Sul –Da Tríplice Aliança ao Mercosul*. Río de Janeiro: Editora Revan.
- Bernal-Meza, R. (2019). América Latina frente a un cambio de época. *Si Somos Americanos*, (19)1. Recuperado de: <http://dx.doi.org/10.4067/S0719-09482019000100085>.
- Bernal-Meza, R. (2020). *El desafío del coronavirus al orden internacional*. Observatorio de Relaciones Transfronterizas Latinoamericanas, INTE, Universidad Arturo Prat, Boletín N° 1.
- Bernal-Meza, R. (19 de abril de 2020). ¿Orden regulado por la anarquía? *Clarín*. Recuperado de: https://www.clarin.com/opinion/-orden-regulado-anarquia-_0_mqSkpYYXW.html.
- Bernal-Meza, R. (26 de abril de 2020). El COVID y la crisis del orden mundial. *Los Andes*. Recuperado de: <https://www.losandes.com.ar/article/view?slug=el-covid-19-y-la-crisis-del-orden-mundial-por-raul-bernal-meza>.
- Bernal-Meza, R. (14 de junio de 2020). Desafíos mundiales y nacionales. ¿Después del COVID-19, qué? *Los Andes*. Recuperado de: <https://www.losandes.com.ar/temas/desafio-mundial/>.
- Bernal-Meza, R. (2021). COVID-19, tensiones entre China y Estados Unidos, y crisis del multilateralismo: repercusiones para América Latina. *Foro Internacional*, LXI, 2(244), 259-297. DOI: <https://doi.org/10.24201/fi.v61i2.2831>.
- Bernal-Meza, R. y Li, X. (2020). *China-Latin America Relations in the 21st Century. The Dual Complexities of Opportunities and Challenges*. Londres y Nueva York: Palgrave Macmillan.

- Bernal-Meza, R. y Li, X. (20 de abril de 2021). EE. UU., China y Rusia: “un multilateralismo desacoplado”. *Clarín*. Recuperado de: https://www.clarin.com/opinion/ee-uu-china-rusia-multilateralismo-desacoplado-_0_ic8LHKz4m.html.
- Bethell, L. [Ed.]. (1992). *Historia de América Latina*. Barcelona: Crítica.
- Biden, J. R. (2020). Why America Must Lead Again. *Foreign Affairs*, (99)2, 64-76.
- Castro, S. (16 de junio de 2021). Biden y América Latina. *La República*. Recuperado de: <https://www.larepublica.co/analisis/santiago-castro-513871/biden-y-america-latina-3185402>.
- Celi de la Torre, P. y Grabendorff, W. (2020). Crisis y perspectivas de la gobernanza y la seguridad regional en América Latina. *Pensamiento Propio*, 51, 267-277.
- Cepal. (Mayo de 2020). *Informe sobre impacto económico de la enfermedad por coronavirus (COVID-19)*. Santiago: Cepal.
- Crabtree, J.; Kaplan, R. D.; Muggah, R.; Naidoo, K.; O’Neil, S. K.; Posen, A.; Roth, K.; Schneier, B; Walt, S. M. y Wrage, A. (16 de mayo de 2020). The Future of the State. *Foreign Policy*. Recuperado de: <https://foreignpolicy.com/2020/05/16/future-government-powers-coronavirus-pandemic/>.
- Diario de Cuba. (6 de febrero de 2021). *La UE pide a Joe Biden que retire al Gobierno cubano de la lista de Estados patrocinadores del terrorismo*. Recuperado de: https://diariodecuba.com/cuba/1612646624_28630.html.
- Diario Universidad de Chile. (25 de septiembre de 2020). *Argentina: huyen multinacionales y crece la demanda por instalarse en Brasil y Uruguay*. Recuperado de: <https://radio.uchile.cl/2020/09/25/argentina-huyen-multinacionales-y-crece-la-demanda-por-instalarse-en-brasil-y-uruguay/>.
- DW. (26 de mayo de 2021). *EE.UU. reitera que mantendrá presión sobre Venezuela por elecciones libres*. Recuperado de: <https://www.dw.com/es/eeuu-reitera-que-mantendr%C3%A1-presi%C3%B3n-sobre-venezuela-por-elecciones-libres/a-57678852>.
- Ellis, R. (2009). *China in Latin America. The Whats & Wherefores*. Boulder y Londres: Lynne Rienner Publishers, Inc.
- El Observador (21 de septiembre de 2020). *Argentina: cuáles son las empresas que ya se fueron y las que podrían irse del país*. Recuperado de: <https://www.elobservador.com.uy/nota/argentina-cuales-son-las-empresas-que-ya-se-fueron-y-las-que-podrian-irse-del-pais-2020921123311>.
- Emol. (25 de julio de 2021). *Llegan 3,5 millones de vacunas Moderna a Colombia donadas por EE.UU.* Recuperado de: <https://www.emol.com/noticias/Internacional/2021/07/25/1027735/llegan-vacunas-colombia-donadas-eeuu.html>.

- Gil, A. (14 de julio de 2021). Borrell: “Hay que ser sinceros, la situación en Cuba ha empeorado dramáticamente por decisiones que tomó el señor Trump”. *El Diario*. Recuperado de: https://www.eldiario.es/internacional/borrell-hay-sinceros-situacion-cuba-empeorado-dramaticamente-decisiones-tomo-senor-trump_1_8136740.html.
- Grabendorff, W. (2005). Relaciones triangulares en un mundo unipolar: América del Norte, la Unión Europea y América del Sur. *Estudios Internacionales*, (38)149, 21-49. DOI:10.5354/0719-3769.2011.14494.
- Heine, J. (2021). Medio millón de muertos: la mala hora de América Latina. En *Panorama Estratégico 2021* (pp. 143-175). Madrid: Ministerio de Defensa de España, Instituto Español de Estudios Estratégicos.
- Infobae. (8 de febrero de 2021). Éxodo de empresas: la lista de compañías extranjeras que decidieron salir de la Argentina en los últimos meses. Recuperado de: <https://www.infobae.com/economia/2021/02/08/exodo-de-empresas-la-lista-de-companias-extranjeras-que-decidieron-salir-de-la-argentina-en-los-ultimos-meses/>.
- Jakes, L. (13 de julio de 2021). Inestabilidad en América Latina: Biden se ve obligado a enfrentar la realidad de la región. *The New York Times*. Recuperado de: <https://www.nytimes.com/es/2021/07/13/espanol/biden-cuba-haiti-latinoamerica.html?auth=link-dismiss-google1tap>.
- Kryzanek, M. (1987). *Las estrategias políticas de Estados Unidos en América Latina*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- La Gaceta de la Iberoesfera. (5 de abril de 2021). *Borrell intermediará para que Biden saque a Cuba de la lista de países patrocinadores del terrorismo*. Recuperado de: <https://gaceta.es/actualidad/borrell-intermediara-para-que-biden-saque-a-cuba-de-la-lista-de-paises-patrocinadores-del-terrorismo-20210405-1317/>.
- Lissardy, G. (15 de julio de 2021). Cómo América Latina y el Caribe entraron a golpe de crisis en el radar de la Casa Blanca. *BBC News*. Recuperado de: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-57845404>.
- López, S. (4 de junio de 2021). Covax podría acelerar la vacunación en América Latina para el segundo semestre del año. *France 24*. Recuperado de: <https://www.france24.com/es/am%C3%A9rica-latina/20210603-covax-aceleracion-vacunas-america-latina>.
- Los Ángeles Times. (3 de julio 2021). *Asesor de Joe Biden revela el plan que tienen para Venezuela*. Recuperado de: <https://www.latimes.com/espanol/eeuu/articulo/2021-07-03/asesor-de-biden-revela-el-que-tienen-para-venezuela>.
- Lowenthal, A. (2006). Estados Unidos y América Latina a principios del siglo XXI. *Nueva Sociedad*, 55-77.
- Maira, L. (2014). *Aprendizajes del estudio de Estados Unidos*. México D.F.: CIDE.
- Manning, B. (1977). The Congress, the Executive and Intermestic Affairs: Three Proposals. *Foreign Affairs*, (55)2, 306-324.

- MDZ on line. (21 de julio de 2021). *Estados Unidos quiere sancionar a Cuba por la represión a los manifestantes*. Recuperado de: <https://www.mdzol.com/mundo/2021/7/21/estados-unidos-quiere-sancionar-cuba-por-la-represion-los-manifestantes-174098.html>.
- Méndez, A. y Turzi, M. (2020). *The Political Economy of China-Latin America Relations: The AIIB Membership*. Cham: Springer Nature.
- Muñoz, H. (1987). El estudio de las políticas exteriores latinoamericanas: temas y enfoques dominantes. En M. Wilhelmy (ed.), *La formación de la política exterior* (pp. 287-349). Buenos Aires: RIAL y Grupo Editor Latinoamericano.
- Naím, M. (19 de abril de 2021). Joe Biden y el fracaso de América Latina. *La Tercera*. Recuperado de: <https://www.latercera.com/opinion/noticia/joe-biden-y-el-fracaso-de-america-latina/S5RZUUB54BCLXMQ3H3MKTVTKXY/>.
- Organización Panamericana de la Salud [OPS]. (25 de junio de 2021). *La OPS elogia la próxima llegada de vacunas COVID-19 donadas por los Estados Unidos a países de América Latina y el Caribe a través de COVAX*. Recuperado de: <https://www.paho.org/es/noticias/25-6-2021-ops-elogia-proxima-llegada-vacunas-covid-19-donadas-por-estados-unidos-paises>.
- Oviedo, E. D. (2006). China en América Latina: ¿influencia o hegemonía? *Diálogo Político*, 2, 199-221.
- Pastrana Buelvas, E. y Gehring, H. [Eds.]. (2017). *La proyección de China en América Latina y el Caribe*. Bogotá: Editorial Pontificia Universidad Javeriana y Fundación Konrad Adenauer.
- Roett, R. (2011). Estados Unidos y América Latina en el siglo XXI. *Pensamiento Iberoamericano*, 8, 57-69.
- Sahagún, F. (2021). Introducción. En *Panorama estratégico 2021* (pp. 9-62). Madrid: Ministerio de Defensa de España, Instituto Español de Estudios Estratégicos.
- Sanahuja, J. A. (2018). Crisis de globalización, crisis de hegemonía: un escenario de cambio estructural para América Latina y el Caribe. En A. Serbin (Ed.), *América Latina y el Caribe frente a un nuevo orden mundial: poder, globalización y respuestas regionales* (pp. 37-68). Buenos Aires: CRIES.
- Sanahuja, J. (2019). La crisis de la integración y el regionalismo en América Latina: giro liberal-conservador y contestación normativa. En M. Mesa (coord.), *Ascenso del nacionalismo y el autoritarismo en el sistema internacional. Anuario 2018-2019* (pp. 107-126). Madrid: Centro de Educación e Investigación para la Paz.
- Sánchez, K. (30 de junio de 2021). ¿Cómo avanza el plan de Estados Unidos de compartir vacunas con América Latina? *VOA*. Recuperado de: <https://www.vozdeamerica.com/america-latina/paises-region-recibiendo-vacunas-estados-unidos>.

- Santa Cruz, A. (2017). La hegemonía estadounidense es lo que el presidente hace de ella: política exterior y multilateralismo durante las administraciones Obama. *Estudios Internacionales*, 187, 85-107.
- Silva, C.; Noyola, A. y Kan, J. [Coords.]. (2019). *América Latina: una integración regional fragmentada y sin rumbo*. Buenos Aires: CLACSO.
- Stewart, P. y Forman, S. [Eds.] (2002). *Multilateralism & U.S. Foreign Policy. Ambivalent Engagement*. Boulder, Co.: Lynne Rienner Publishers, Inc.
- Tirado, A.; Lajtmán, T y García Fernández, A. (20 de abril de 2021). Los 100 días de Biden y América Latina. *Celag*. Recuperado de: <https://www.celag.org/los-100-dias-de-biden-y-america-latina/>.
- Tulchin, J. (2018). *Las relaciones entre Estados Unidos y América Latina. Desafiando la hegemonía norteamericana*. Santiago: Fondo de Cultura Económica.

Las potencias extrarregionales en América Latina en un escenario de incertidumbre y pandemia global

Diego Vera*, Paula Prieto Ararat** y Daniela Garzón Amórtegui***

Introducción

La pandemia del COVID-19 viene afectando a todos los países del mundo y su prolongación podría alterar las perspectivas que se han hecho acerca de la posición y el comportamiento de varias potencias que compiten por influencia global en regiones como América Latina. Antes de la crisis sanitaria resultaba común la narrativa de la tendencia mundial a la multipolarización o redistribución del poder económico, político y militar, en detrimento de potencias occidentales como Estados Unidos (EE. UU.) y sus aliados europeos, especialmente tras la crisis financiera de 2008-2010, siendo favorable a empresas multinacionales y potencias emergentes como China, India, Rusia, algunos países de Asia del Este y, durante un tiempo, Brasil y Suráfrica. También se venía intensificando la percepción mundial sobre el aumento de las tensiones geopolíticas y comerciales entre EE. UU. y China como principales protagonistas de la transición de poder, que pareció materializarse con la política exterior agresiva hacia Pekín desde el arribo de Donald Trump a la presidencia de su país en 2017.

En lo corrido de la pandemia, el declive relativo global y regional de EE. UU. no parece revertirse de forma significativa, ni tampoco el ascenso gradual global y la

* Politólogo y profesor de la Universidad Javeriana (Bogotá). MA en Estudios Políticos y Relaciones Internacionales de la Universidad del Rosario (Bogotá). Contacto: veraproferri@gmail.com.

** Politóloga de la Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá, MA en Relaciones Internacionales de la Universidad de Essex (Reino Unido).

*** Profesional en Relaciones Internacionales y Comunicación Social (doble programa) de la Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá.

creciente penetración regional de China, a pesar de que su economía ha sido golpeada como las demás. Sin embargo, parece que su visión estratégica y su capacidad de resiliencia permiten prever que su presencia se acentuará en América Latina, con una breve acotación, contando ya con puertas abiertas considerables en la zona suramericana. El desarrollo industrial y tecnológico de India, aliado esencial de EE. UU., a pesar de sus enormes déficits de desarrollo humano, también ha tenido eco en su despliegue lento pero progresivo hacia nuevas regiones.

El repliegue relativo de EE. UU. de su propio vecindario también ha tenido como correlato la penetración de potencias que le resultan incluso más antagónicas que China, tales como Rusia o Irán, particularmente aprovechando el giro temporal antihegemónico de algunos gobiernos “alternativos” al despertar del siglo XXI, como los de Argentina, Bolivia, Ecuador, Nicaragua, Venezuela y Brasil. Empero, los cambios recientes de signo político en varios de estos países y las agudas crisis internas de Nicaragua y Venezuela han invitado a reconsiderar el alcance real y sostenibilidad de esas presencias no tradicionales.

En este capítulo se propone responder la siguiente pregunta: ¿qué significa para América Latina la presencia de actores globales extrarregionales (China, Rusia, India e Irán) en la región, en un escenario de incertidumbre acentuado por la pandemia del COVID-19? Se propone examinar la influencia actual de esas cuatro potencias no occidentales en la región en torno a tres grandes dimensiones: política, económica y militar. No se usará una metodología estrictamente comparativa ante la inconsistencia y asincronía de los datos, pero se usarán algunas series de tiempo, tablas de indicadores y subtemas de contraste para ponderar en qué países de la región se perciben más esas presencias y cuál puede ser su profundidad.

Influencia política de las cuatro potencias externas

Fue en los años ochenta que Rusia manifestó interés por entablar relaciones con la región, aunque sus esfuerzos no tuvieron trascendencia debido a que requería gastos financieros que no podía permitirse debido al comienzo del colapso de la Unión Soviética. La entrada a los noventa significó el intento de reavivar viejas relaciones y forjar nuevas amistades, particularmente con países que no tuvieran buenas relaciones con EE. UU. (Harris, agosto de 2018, p. 1). Cuba y Nicaragua fueron en principio los aliados estratégicos de Rusia, pero rápidamente extendió su influencia con la creación de la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA), una iniciativa del presidente de Venezuela Hugo Chávez con Fidel Castro de Cuba, como respuesta al ALCA, promovida por EE. UU. (Liana y Douglas, 2015, pp. 102-103).

Los primeros años del siglo XXI representaron el mejor contexto para el auge ruso, cuyo propósito fue el de mejorar su imagen frente al escenario del poder mundial mediante la consolidación de lazos diplomáticos y la creación de instituciones para

establecer un mapa multipolar. Así, entre 2003 y 2004 los lazos económicos se fortalecieron y para 2006 el comercio total con la región había aumentado en un 44%, la mayoría representado por Brasil y México (Harris, agosto de 2018, p. 2). Desde 2008, Rusia ha buscado una mayor presencia regional a través de la propaganda, la venta de armas y equipos militares, los acuerdos antidrogas y el comercio. Este compromiso ampliado fue resultado de la creciente tensión sobre Ucrania y una respuesta a la participación de EE. UU. en el conflicto que se dio este mismo año en Georgia (Evan, junio de 2015, p. 2). Desde entonces, los líderes latinoamericanos han visitado Rusia decenas de veces (Gurganus, mayo de 2018, p. 8), destacando:

- *Venezuela*: funcionarios de alto nivel han visitado Rusia con más frecuencia que cualquier otro latinoamericano desde 2008. El expresidente Hugo Chávez y el actual presidente Nicolás Maduro viajaron siete veces hasta 2018. Uno de los encuentros más recientes se dio en marzo de 2021, y con la visita del viceprimer ministro ruso, Yuri Boríssov, se dio la firma de 12 acuerdos en materia financiera, energética, comercial, militar, alimentaria, de salud y otros campos (*DW*, 31 de marzo de 2021).
- *Argentina*: Cristina Fernández visitó Rusia en 2008 y 2015, y el presidente Mauricio Macri viajó a Moscú en enero de 2018. Los ministros de Defensa y Relaciones Exteriores de Argentina han visitado Rusia casi todos los años desde 2010. En febrero de 2021, el presidente Alberto Fernández tuvo una reunión virtual con Vladimir Putin para abordar la situación epidemiológica de los dos países, la negociación que mantiene la Argentina con el Fondo Monetario Internacional (FMI) y, en especial, la provisión de vacunas.
- *Brasil*: Sus presidentes visitaron Rusia cuatro veces desde 2008 y el presidente Michel Temer lo hizo en junio de 2017. El ritmo de las visitas de funcionarios brasileños a Rusia se ha ralentizado desde 2013 y la mayoría de las reuniones se celebran al margen de otras cumbres internacionales o conferencias en Rusia.
- *Cuba*: El expresidente Raúl Castro visitó Rusia tres veces desde 2008, la última en mayo de 2015. Funcionarios cubanos de alto nivel también han seguido visitando Rusia con regularidad. El 31 de marzo de 2021 se dio la celebración de la XVIII Comisión Intergubernamental Cuba-Rusia para la colaboración económico-comercial y científico-técnica, encabezada por el viceprimer ministro de Cuba y el vicepresidente de Rusia (Ministerio de Relaciones Exteriores de Cuba, 1.º de abril de 2021).
- *Nicaragua*: El presidente Daniel Ortega visitó Rusia en 2008. La mayoría de las visitas recientes de alto nivel han involucrado al jefe del Estado Mayor General de Nicaragua (en 2014 y 2017) o al comandante en jefe del Ejército (en 2013 y 2015), aunque funcionarios nicaragüenses de nivel inferior han visitado Rusia casi todos los años desde 2008.

Algunas acciones de cooperación destacadas son (Gurganus, mayo de 2018, p. 16):

- *Venezuela*: El presidente Maduro ha seguido los pagos anticipados por entregas de crudo venezolano.

- *Argentina*: Macri renovó la asociación estratégica Rusia-Argentina de 2015 durante una visita a Moscú en 2018.
- *Brasil*: Su cooperación dentro del formato BRICS (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica) impulsa las relaciones bilaterales y refuerza el compromiso con la multipolaridad.
- *Cuba*: Ha apoyado a Rusia en la ONU oponiéndose a las sanciones internacionales en su contra, como en 2014.

Por otro lado, China y la región se acercan más en las últimas décadas del siglo XX, especialmente dentro del entorno postsoviético ante la apertura de espacios para la diversificación de los vínculos de Pekín, aunque los acercamientos datan de mucho antes. China, durante la década de 1950, siguió una política exterior con respecto a la región basada en: (1) la lucha por la liberación nacional y (2) el apoyo a los movimientos de independencia que hicieran frente a la expansión de EE. UU. Con el auge de gobiernos comunistas como el de Árbenz en Guatemala (hasta 1954), Castro en Cuba (1959) y Chile bajo el mandato de Allende (1970), China se fijó en la región como un prospecto para llevar a cabo revoluciones y sentar bases para el apoyo a movimientos armados en contra de EE. UU. Si bien los acercamientos no fueron más allá de invitaciones a personajes relevantes, la percepción china de Latinoamérica era favorable a los movimientos de izquierda (Cornell y Cornejo, 1992, pp. 58-61).

Pese a que China ha cooperado con otros países para su desarrollo desde la década del cincuenta, cabe resaltar que se convirtió en un actor importante a nivel global solamente después de la Guerra Fría, con la internacionalización de sus empresas y la reactivación de su economía. Ahí se da un cambio de percepción en su política exterior hacia una tendencia pro *statu quo* con la intención de integrarse a las normas globales (Johnston, 2003, y Feng, 2009, citados por Tzili, 2017, p. 149), sin dejar atrás su intención de hacer un camino propio. Su “nueva” priorización económica con la región, menos “política”, se tocará en el próximo segmento, aunque también impulsa su poder blando en el siglo XXI mediante acuerdos de cooperación en materia agrícola, científica, tecnológica y cultural con casi toda la región.

Por su parte la India, con el primer ministro Modi, ha sido uno de los más visibles del BRICS y ha tomado liderazgo en espacios multilaterales como el G20, la Organización Mundial del Comercio (OMC) y el Régimen de Control de Tecnología de Misiles (RCTM), entre otros (Heine y Seshasayee, 2019, pp. 88-89). India ha entendido el mundo en tres círculos concéntricos: (1) vecindario inmediato: Asia del Sur; (2) vecindario extendido: la cuenca del océano Índico y otras subregiones de Asia como el Sudeste Asiático, Asia Occidental y Asia Central; y (3) temas globales, como la seguridad internacional y la alianza estratégica con países como EE. UU. y Rusia. Asimismo, se ha interesado por crear vínculos con regiones como América Latina en las últimas dos décadas. Se pueden identificar tres fases históricas en estas relaciones: *conocido lejano* (desde finales de los años cuarenta a principios de los sesenta), *solidaridad retórica* (mediados de los sesenta hasta los noventa) y *compromiso estratégico* (desde 1990 hasta la actualidad). Hoy han identificado en cada país de Latinoamérica asuntos clave de cooperación, destacando (Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe [Sela], 2014, pp. 16-17):

- *Argentina*: Cooperación económica, aduanas, energía nuclear, protección de inversiones y consultas entre institutos de servicio exterior.
- *Brasil*: Ha suscrito la mayoría de sus acuerdos desde 2000. Es el país con el que India ha logrado tener una relación más estrecha y se destacan asuntos en combustibles, energéticos, defensa y economía.
- *Chile*: Destacan educación, deporte, ciencia, tecnología, investigación agrícola, geología, recursos minerales y aéreos, sanidad animal y consultas entre ministerios de asuntos exteriores.
- *Colombia*: Resaltan temas de evasión fiscal, transporte, planeación urbana, cooperación académica, exención de visas para diplomáticos y cooperación entre institutos de servicio exterior.
- *Ecuador*: Cooperación cultural y entre institutos de servicio exterior.
- *México*: Cooperación en materia de aduanas, promoción de las inversiones, tratados de extradición y asistencia legal en temas criminales.
- *Nicaragua*: Acuerdos de cooperación cultural.
- *Perú*: Acuerdos en geología y recursos minerales, ciencia y tecnología, exención de visas y cooperación entre institutos de servicio exterior.
- *Uruguay*: Acuerdos para evitar la doble tributación y prevenir la evasión fiscal.
- *Venezuela*: Cooperación entre institutos de servicio exterior, ministerios de Asuntos Exteriores y acuerdos del sector de hidrocarburos.

Aunque India ha establecido acuerdos de cooperación con muchos países en la región, las relaciones políticas se encuentran rezagadas con respecto a los vínculos económicos forjados desde los noventa. India ha permanecido limitado a Asia y para ambos son territorios políticos nuevos. Si bien las visitas de jefes de gobierno o de Estado han sido escasas, se ha evidenciado un aumento en las visitas a nivel ministerial con la mayoría de países con el propósito de afianzar las relaciones.

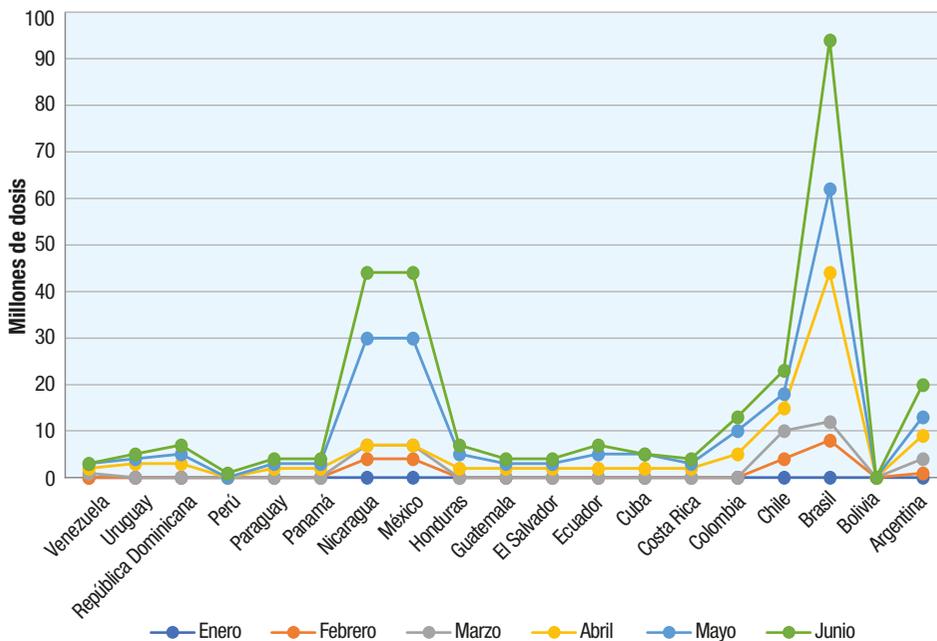
Para el caso de Irán, las relaciones con América Latina fueron casi inexistentes antes del 2005. Previo a esto, el Irán imperial mantenía vínculos diplomáticos con pocos países: Argentina desde 1902, Brasil y Uruguay desde 1903, México desde 1937 y Venezuela desde 1947. Algunos de los momentos más importantes de la influencia iraní en la región, antes de la llegada de Mahmud Ahmadineyad a la presidencia, fueron: (1) 1986-1991, Argentina e Irán establecieron una cooperación nuclear civil bajo control de la Agencia Internacional de Energía Atómica; y (2) 2000, participación de Irán en Venezuela en una reunión con la OPEP, con Chávez en el poder. Después de esto, el jefe de Estado venezolano viajó tres veces a Irán entre 2000 y 2005 y Mohammad Khatami (jefe de Estado entre 1997 y 2005) visitó Caracas en tres oportunidades (Kourliandsky, 2013, p. 146).

La llegada de Ahmadineyad a la presidencia iraní en 2005 coincidió con el ascenso casi simultáneo al gobierno de dirigentes de izquierda o centroizquierda en Suramérica: Lula da Silva en Brasil (2003), Néstor Kirchner en Argentina (2003), Evo Morales

en Bolivia (2006) y, poco después, Rafael Correa en Ecuador (2007), Fernando Lugo en Paraguay (2008) y José “Pepe” Mujica en Uruguay (2010) (Kourliandsky, 2013, p. 147). Estos cambios conllevaron una diversificación y extensión de las relaciones. Asimismo, el ALBA favoreció la influencia de potencias extrarregionales como Rusia, China y, particularmente, Irán, que en el marco de la Cumbre de Países No Alineados solicitó formalmente su incorporación como miembro observador. La presencia iraní se manifestó en el aumento del intercambio comercial con países ALBA, visitas del presidente Ahmadinejad a la región y planificación de proyectos basados principalmente en los sectores petrolero, industrial y financiero. En los últimos años declinarían estas relaciones por los cambios de gobierno en la región o las sanciones internacionales a Irán, con excepción del caso venezolano.

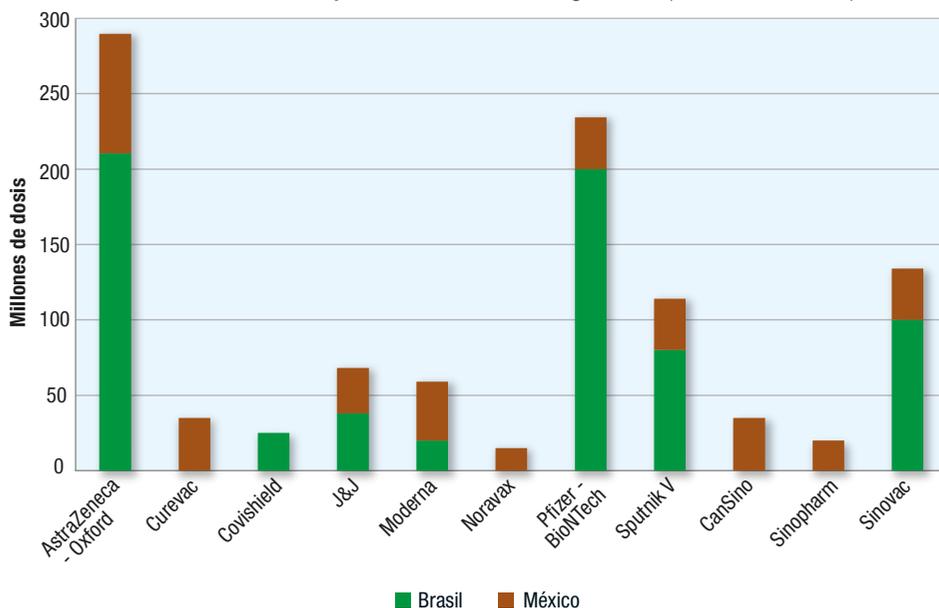
Complementariamente, puede decirse que el COVID-19 también se ha convertido en un escenario de diplomacia no convencional en la región, especialmente favorable a China y Rusia. La pandemia mundial les ha permitido fomentar su cooperación para hacer frente a las necesidades emergentes en el mundo: pruebas, implementos hospitalarios y vacunas. Rusia, China, India e Irán entraron con EE. UU., Reino Unido y otros en la carrera por la producción y distribución de vacunas, donde los países de América Latina han jugado un rol como receptores. La Americas Society - Council of the Americas ha trazado las campañas de vacunas, entregas de dosis, aprobaciones y acuerdos de vacunas y ensayos clínicos en un esfuerzo por cubrir el progreso de América Latina en inmunidad colectiva. En la gráfica 1 se muestran algunos datos a junio de 2021.

Gráfica 1. Total de dosis administradas por millón de personas



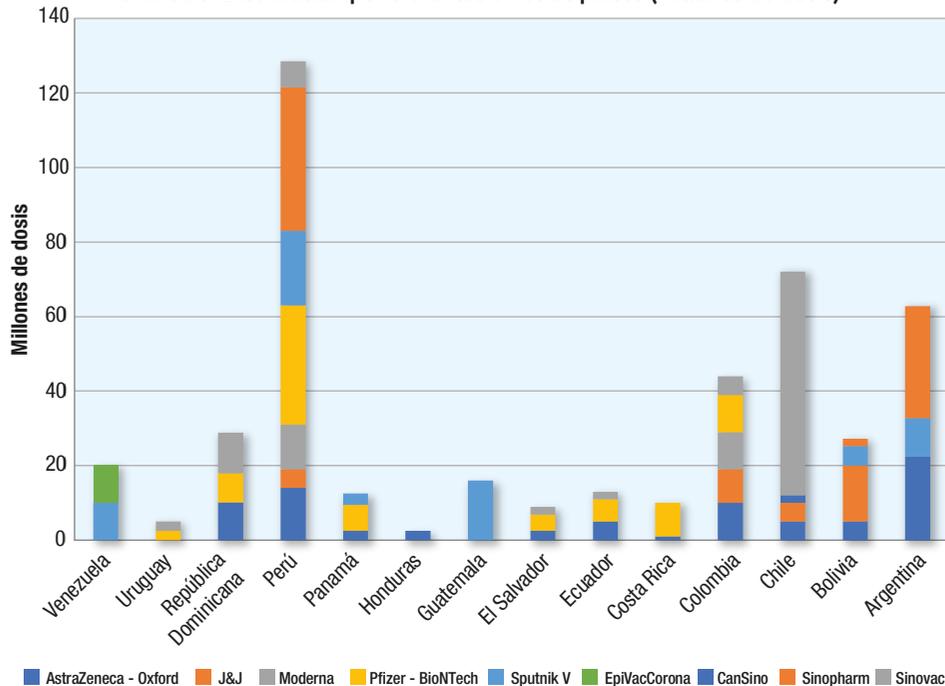
Fuente: elaboración de los autores con base en Americas Society - Council of the Americas [ASCOA] (28 de junio de 2021).

Gráfica 2. Distribución por oferentes en Brasil y México (millones de dosis)



Fuente: elaboración de los autores con base en AS-COA (28 de junio de 2021).

Gráfica 3. Distribución por oferentes en otros países (millones de dosis)



Fuente: elaboración de los autores con base en AS-COA (28 de junio de 2021).

Se advierte que los dos países más poblados de América Latina han contratado la mayor cantidad de dosis de vacunas. En la gráfica 2 se expone su respectiva distribución por oferentes.

Los demás países de América Latina también han establecido acuerdos de adquisición de diferentes orígenes, aunque no todas han sido aprobadas por las entidades correspondientes (gráfica 3).

Las gráficas 1, 2 y 3 muestran la influencia de cada uno de estos países en la región:

- 1) La vacuna Sputnik V de Rusia ha experimentado una creciente popularidad en América Latina a medida que más países anuncian envíos y acuerdos para comprarla. Hasta el momento se distribuye en Argentina, Bolivia, México, Nicaragua, Paraguay, Venezuela, Guatemala, Ecuador y Panamá.
- 2) Las farmacéuticas chinas también se han movido con inteligencia y rapidez para abastecer a América Latina. Sinopharm tiene acuerdos con Argentina, Bolivia, Perú y Venezuela. Sinovac, con Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, El Salvador, México, Paraguay, República Dominicana y Uruguay. CanSino despacha a México y envía a Chile (*DW*, 12 de abril de 2021).
- 3) India ha desarrollado Covaxin por Bharat Biotech en colaboración con el Consejo Indio de Investigación Médica. Tiene acuerdos con Brasil y México para su distribución, y aunque fue aprobada por ambos países, detuvo su exportación debido a la emergencia sanitaria que sufrió.
- 4) Irán ha mostrado interés por crear y distribuir su propia vacuna, aunque aún no ha llegado.

En síntesis, se advierte un aumento en el siglo XXI, con algunas variaciones y focos de influencia, de la presencia diplomática de las cuatro potencias externas a la región, si bien la de China parece ampliarse, la de India mantenerse moderada y las de Rusia e Irán declinar recientemente con algunas excepciones como Venezuela, Nicaragua y Cuba. La “diplomacia de las vacunas” y la colaboración sanitaria parecen beneficiar más, por el momento, la presencia de China y en menor medida la de Rusia.

Influencia económica de las cuatro potencias externas

En un sistema internacional en transición a la multipolaridad, se esperaría una dinamización de los mercados con el aumento de la competitividad y penetración de economías en ascenso en diversos órdenes regionales. Esto es un resultado directo de la conducta competitiva de las potencias (y sus empresas) que empiezan a incursionar hacia nuevos destinos o aumentar su presencia en áreas no propias, y la simultánea aceptación de los gobiernos que les abren las puertas.

Hay distintos factores de política doméstica y orientaciones de política exterior que facilitan más (o menos) la proyección comercial de esas potencias extrarregionales y el desplazamiento relativo de socios tradicionales. Esa combinación de situaciones internas y de preferencias gubernamentales ante el libre mercado y frente al perfil individual que exponen estas potencias externas puede ayudar a explicar similitudes y diferencias en materia de la importancia dada a esos jugadores. Los regímenes comerciales creados en el marco de los bloques de socios (CAN, Mercosur, Mercado Común Centroamericano, Caricom, etcétera) también pueden facilitar o restringir esa penetración, si bien los procesos de integración en América Latina han sido históricamente débiles institucionalmente y han terminado cediendo al bilateralismo.

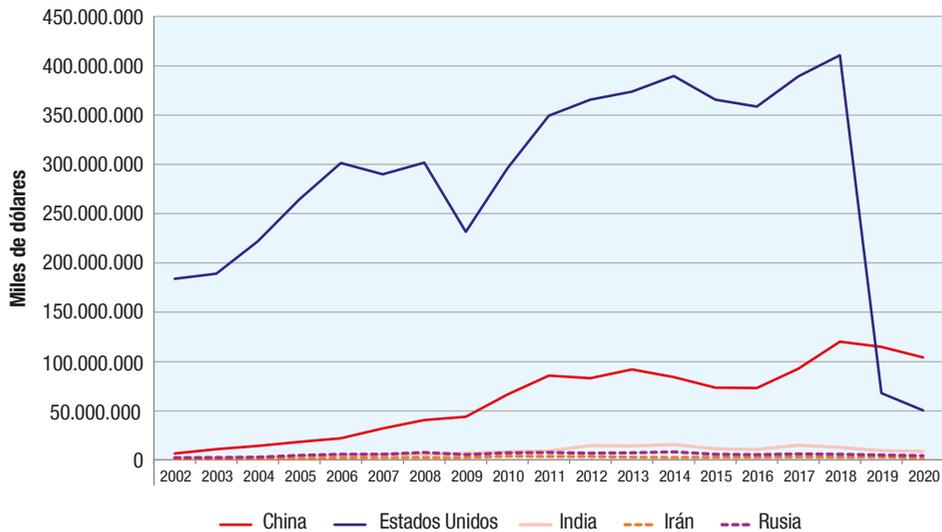
La imagen que se tiene de China como potencia que no interfiere en los asuntos domésticos y que prioriza las interacciones comerciales sobre las políticas, independientemente del tipo de régimen, siempre y cuando la reconozcan en lugar de Taiwán, le han facilitado buena parte de esa penetración regional. Es distinto de las percepciones que puede haber acerca de Rusia o Irán, que se identifican más fácilmente como antagonicos a los EE. UU. y como economías poco dinámicas y bajo sanciones internacionales: una mixta pero corrupta y oligárquica, y la otra cooptada por el orden religioso y revolucionario chií. En el caso de China y a pesar de su régimen no democrático, se le viene reconociendo como país adepto al libre intercambio, que busca insertarse gradualmente a las normas de OMC con su adhesión el 11 de diciembre de 2001.

Sin embargo, su reconocimiento oficial como economía de mercado sigue siendo controversial por las subvenciones y el *dumping* que continúa implementando. La OMC dejó a los países miembro la tarea de identificar estas prácticas y darles respuesta al comprobar la existencia de daño a una rama de su producción nacional, o al menos hasta 2016, año a partir del cual se esperaba el pleno estatus comercial para China y que fuese este propio país el que se obligara cumplir (Martínez, noviembre de 2016). Pero más allá de eso, el dinamismo de su economía, su rápido desarrollo tecnológico, la asequibilidad de sus bienes manufacturados y su tremendo “apetito” por materias primas y alimentos, sectores que jalonan el crecimiento en América Latina por su baja industrialización, se han combinado para convertir a China en el primer o segundo socio comercial más importante de los países latinoamericanos con algunas excepciones, sea por preferencia gubernamental (como Bolivia) o porque aún reconocen a Taiwán (Paraguay, Guatemala, Haití, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Belice, San Cristóbal y Nieves, Santa Lucía, y San Vicente y las Granadinas). Geográficamente, la penetración económica de China resalta en Suramérica, si bien se prevé que se acentuará también en Centroamérica y el Caribe, recordando que Panamá y República Dominicana se hallan entre los casos más recientes de ese *switch* de Taiwán a China por la diplomacia de su abultada chequera (Bermúdez, 2 de mayo de 2018). Es interesante este resultado general, a pesar de que solo tres países de la región se han atrevido a negociar y firmar un tratado de libre comercio (TLC) con China: Chile (2005), Costa Rica (2008-2010) y Perú (2009-2010).

A continuación, se examinará la influencia de las cuatro potencias extrarregionales en América Latina en el subcampo comercial, utilizando los datos anuales de la

Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) y de su sistema de información SICOEX. Actualmente 13 países hacen parte de ALADI: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Cuba, Ecuador, México, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela. Se presentan las exportaciones e importaciones (2002-2020) de todos ellos con China, Rusia, India e Irán, usando a EE. UU. como fuente de contraste (gráfica 4).

Gráfica 4. Exportaciones de ALADI hacia EE. UU., China, India, Irán y Rusia
(miles de dólares)

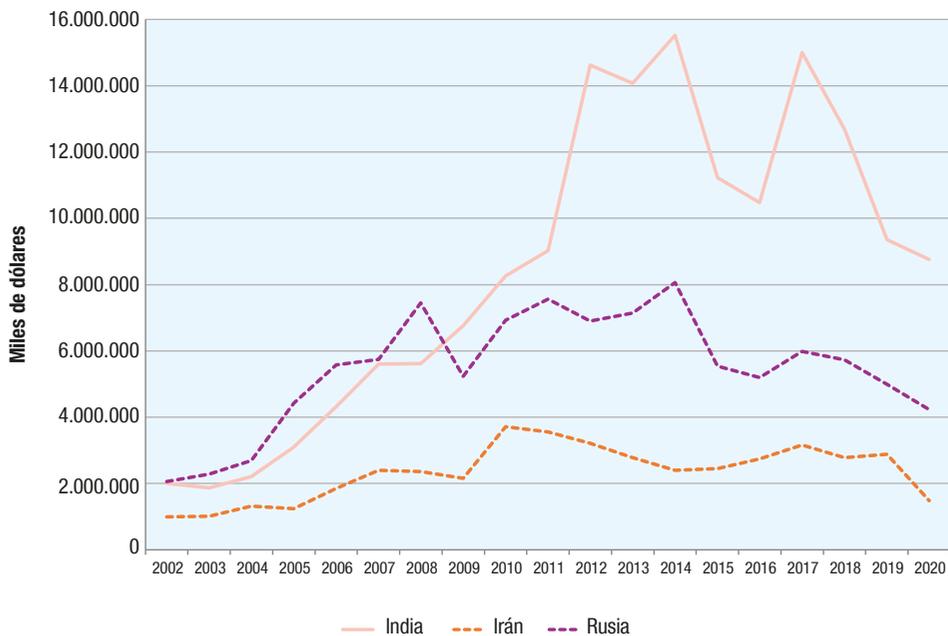


Fuente: elaboración de los autores con base en ALADI (2021a).

EE. UU. predominó como receptor de las exportaciones de estos 13 países hasta 2018, siendo desplazado por China como comprador en los últimos dos años. Las ventas reflejan una tendencia creciente hacia EE. UU. entre 2002 y 2018, con caídas leves en 2009 (poscrisis financiera de EE. UU. en 2008) y 2015, y caídas estrepitosas entre 2019-2020, por lo que el punto de intersección entre ambas curvas parece mejor explicado por los problemas del mercado estadounidense bajo el proteccionismo del republicano Donald Trump en pandemia y la incertidumbre global, que por el propio aumento de las adquisiciones de China, sin desconocer su ascenso a 2018. Con respecto a las otras tres potencias, se nota un leve crecimiento de las exportaciones, pero difícil de percibir ante el tamaño del intercambio con EE. UU. y China. En la gráfica 5 se aprecia mejor.

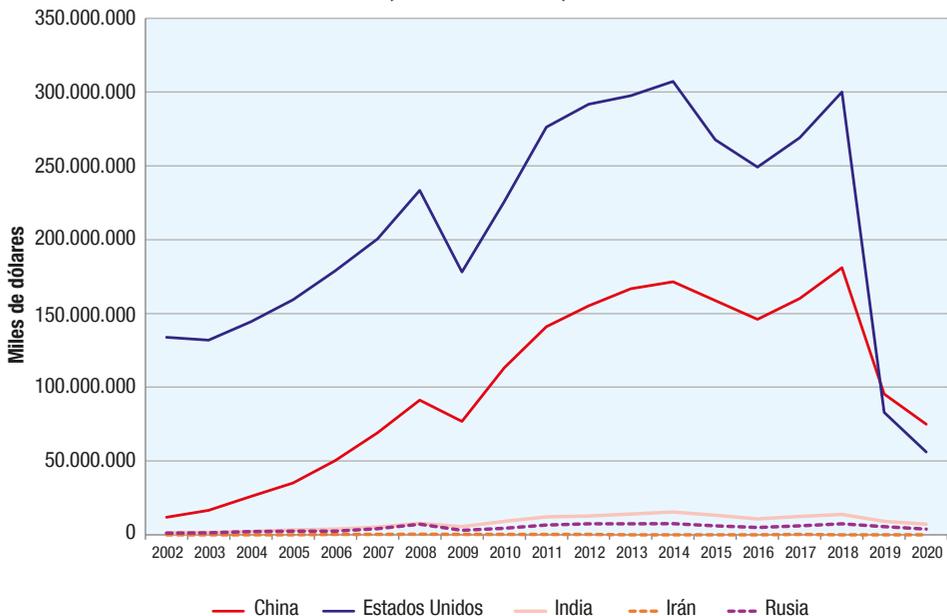
Los tres países han aumentado sus adquisiciones con los trece latinoamericanos, pero, sin embargo, hay mayor irregularidad. También se observa una competencia interesante entre Rusia e India en el primer tramo del período, pero luego parece que se termina imponiendo India como comprador. Esas gráficas parecen apoyar la idea del aumento de la penetración de potencias extrarregionales “en el vecindario de EE. UU.,” pero los cuatro están aún en un nivel inferior al de inserción comercial en la región por parte de países europeos (por ejemplo, España, Reino Unido o Alemania) y de Asia del Este (por ejemplo, Japón y Corea del Sur).

Gráfica 5. Exportaciones de ALADI hacia India, Irán y Rusia (miles de dólares)



Fuente: elaboración de los autores con base en ALADI (2021a).

Gráfica 6. Importaciones de ALADI desde EE. UU., China, India, Irán y Rusia (miles de dólares)

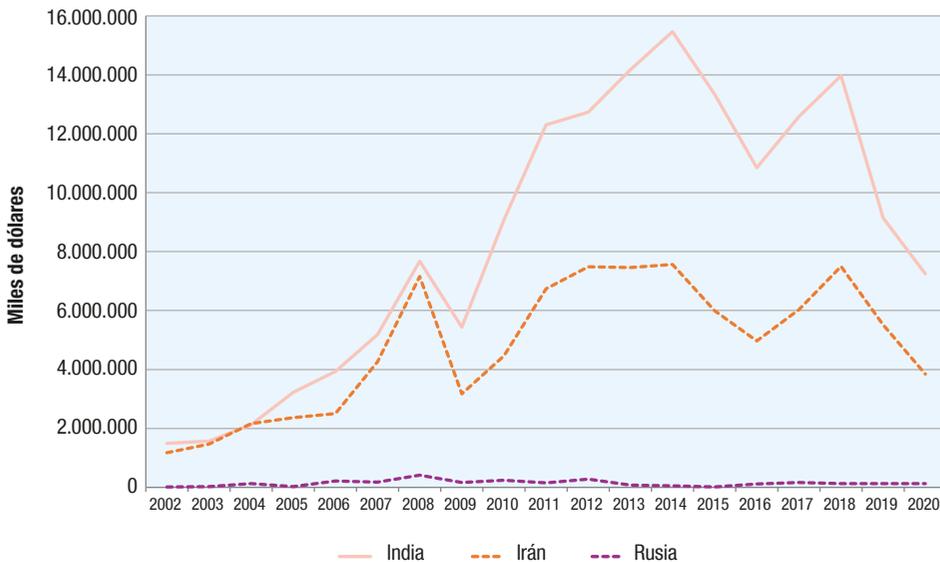


Fuente: elaboración de los autores con base en ALADI (2021a).

EE. UU. también aparece como el vendedor principal de estos trece países y con aumento progresivo del valor de sus ventas, con leves caídas en 2009 y 2016, y fuertes caídas en 2018-2020 (gráfica 6). Nuevamente, el punto de inflexión favorable a China, superando temporalmente a EE. UU., se sitúa en 2019 y parece mejor explicado por los fallos de la economía estadounidense que por la conducta exportadora de China, sin ignorar el aumento de sus ventas. Donde más recorta distancia China a EE. UU. en la región es por el lado de las ventas a estos países, si bien la mayor estabilidad y resiliencia de China frente al contexto pandémico y las medidas ineficaces de la guerra comercial del presidente Trump parecen incidir.

Con respecto a las otras tres potencias y sus ventas, la conclusión es muy similar, con tendencia creciente pero irregular y predominio de India, pero aún muy por debajo de EE. UU., China y otras economías, con la excepción de que Irán se muestra como un socio poco atractivo por la baja calidad o promoción de sus manufacturas (gráfica 7). En la tabla 1 se expone el porcentaje de concentración de exportaciones e importaciones de cada país ALADI con estos cinco países en 2020, resaltando las más significativas, menos México, por no haber datos después de 2018 en SICOEX.

Gráfica 7. Importaciones de ALADI desde India, Irán y Rusia
(miles de dólares)



Fuente: elaboración de los autores con base en ALADI (2021a).

Las exportaciones de Venezuela —a pesar de las sanciones y distancias ideológicas—, Colombia y Ecuador tienden a concentrarse en el mercado de EE. UU., mientras las de Chile, Brasil, Perú y Uruguay se aglutinaron en China. Argentina, Bolivia y Paraguay tuvieron ventas más diversificadas y, por ende, menos sensibles frente a la guerra comercial chino-estadounidense. Con excepción de las ventas de Paraguay y Ecuador a Rusia y de Argentina a India, los otros tres socios son poco significativos, donde los datos con Irán suelen reportarse dentro de la categoría “otros socios”.

Tabla 1. Porcentaje de exportaciones ALADI hacia países seleccionados en 2020

	EE. UU.	China	Rusia	India	Irán
Argentina	5,95	9,56	1,12	4,57	0,55
Bolivia	4,46	5,12	0,03	10,2	NR
Brasil	10,23	32,26	0,73	1,36	0,56
Chile	14,15	35,6	0,98	1,2	NR
Colombia	28,73	8,86	0,33	2,56	NR
Ecuador	23,43	15,79	4,55	0,81	NR
Paraguay	2,02	0,16	5,3	1,79	NR
Perú	15,75	28,58	0,33	2,8	NR
Uruguay	7,57	20,2	1,46	0,82	NR
Venezuela	30,04	6,01	0,07	1,3	NR

NR: no reporta datos actualizados.

Fuente: elaboración de los autores con base en ALADI (2021a).

Las exportaciones de Venezuela —a pesar de las sanciones y distancias ideológicas—, Colombia y Ecuador tienden a concentrarse en el mercado de EE. UU., mientras las de Chile, Brasil, Perú y Uruguay se aglutinaron en China. Argentina, Bolivia y Paraguay tuvieron ventas más diversificadas y, por ende, menos sensibles frente a la guerra comercial chino-estadounidense. Con excepción de las ventas de Paraguay y Ecuador a Rusia y de Argentina a India, los otros tres socios son poco significativos, donde los datos con Irán suelen reportarse dentro de la categoría “otros socios”.

Tabla 2. Porcentaje de importaciones de países ALADI a países seleccionados en 2020

	EE. UU.	China	Rusia	India	Irán
Argentina	10,31	20,44	0,39	1,89	NR
Bolivia	NR	NR	NR	NR	NR
Brasil	15,4	21,63	1,77	2,48	NR
Chile	19,81	25,51	0,12	1,27	NR
Colombia	24,2	23,93	0,53	2,15	NR
Ecuador	22,41	22,23	0,94	1,48	NR
Paraguay	6,76	29,5	1,22	2,3	NR
Perú	19,55	26,28	0,68	2,18	NR
Uruguay	11,35	18,95	0,84	1,85	NR
Venezuela	23,32	13,77	0,68	0,69	NR

NR: no reporta datos actualizados.

Fuente: elaboración de los autores con base en ALADI (2021a).

La distribución de las importaciones refleja una mayor competencia entre EE. UU. y China, y una alta concentración de todos con estos dos, donde solamente se exceptúa Bolivia a falta de datos, lo que los hace muy sensibles frente a las medidas comerciales y crisis de esas dos economías, y que se explica parcialmente por la alta dependencia tecnológica externa que tiene la región (tabla 2). Paraguay, Perú, Chile, Brasil, Argentina y Uruguay, en orden descendente, priorizaron las compras a China, mientras Venezuela —paradójicamente—, Colombia y Ecuador se inclinaron más por EE. UU., si bien estos dos con escasa diferencia ante sus importaciones chinas. Con respecto a los otros tres socios externos a la región, puede verse que son considerados orígenes poco atractivos o desconocidos de bienes de consumo.

Es un resultado parcialmente adverso a la posición hegemónica de EE. UU., que seguramente intentará revertir el presidente demócrata Joe Biden mediante la vacunación masiva y la reactivación económica de su país. Aunque caben las dudas porque los temas prioritarios de su agenda regional no son comerciales, anunciando a inicios de 2021 que enfatizará asuntos como el cambio climático, la promoción de la democracia, los derechos humanos y el respeto por el Estado de derecho (Lissardy, 25 de enero de 2021). No hay por el momento una estrategia para frenar la incursión comercial de China, más allá de engrosar la lista de empresas chinas prohibidas para sus inversionistas por supuestos vínculos con Fuerzas Militares y gobierno de China, pasando de 31 a 59 empresas vetadas de Trump a Biden (*DW*, 3 de junio de 2021). Habrá que esperar a la próxima Cumbre de las Américas, presupuestada para ser alojada por EE. UU. en 2021, y al avance de esta administración, para saber qué acciones adicionales adoptarán.

Para profundizar, cabe ofrecer una muestra de ocho países ALADI para examinar el porcentaje de distribución de las exportaciones e importaciones con estas cuatro potencias según sectores productivos. Se usarán datos de 2018 para insertar a México. Venezuela se revisará con datos de 2014 como últimos disponibles en SICOEX, lo cual hace difícil comparar con los demás, pero permitirá ponderar la influencia que se le ha atribuido a China y Rusia. Se resaltan las concentraciones más altas y las situaciones de déficit.

Argentina advierte una estructura similar de comercio con tres de las cuatro potencias (tabla 3). Exporta mayoritariamente productos de valor intermedio a los cuatro y les compra bienes de alto valor agregado en primera instancia, con excepción de Rusia, de quien prioriza productos energéticos. Su único déficit fue con China, si bien por un valor considerable.

Brasil presenta una estructura muy semejante a la argentina (tabla 4), vende a tres de los cuatro países principalmente productos de valor intermedio con excepción de India, a quien destinó ventas más diversificadas, y compra principalmente bienes de alto valor agregado a los cuatro, aunque destacan los bienes energéticos y mineros desde Rusia. Pero a diferencia de su mejor socio de Mercosur, presentó déficit con Rusia y buena ventaja frente a China.

Tabla 3. Concentración de exportaciones e importaciones por sectores productivos de Argentina en 2018

2018	Exportaciones				Importaciones			
Argentina	China	Rusia	India	Irán	China	Rusia	India	Irán
Alimentos, bebidas y tabaco	89,73	99,03	96,74	99,66	0,33	0,16	1,05	30,39
Materias primas de origen agrícola	2,36	0,15	0,02	0,00	0,17	2,03	3,48	3,81
Combustibles, lubricantes, minerales y conexos	3,27	0,00	0,00	0,00	0,42	52,09	7,50	0,00
Minerales y metales	0,44	0,00	0,01	0,00	1,09	1,79	0,42	0,00
Manufacturas	4,20	0,81	3,23	0,34	97,99	43,92	87,54	65,80
Mercaderías y operaciones no clasificadas	0	0	0	0	0	0	0	0
Balanza comercial (miles de dólares)	-8.859.417	75.251	578.040	88.811				

Fuente: elaboración de los autores con base en ALADI (2021b).

Tabla 4. Concentración de exportaciones e importaciones por sectores productivos de Brasil en 2018

2018	Exportaciones				Importaciones			
Brasil	China	Rusia	India	Irán	China	Rusia	India	Irán
Alimentos, bebidas y tabaco	47,98	60,84	29,10	96,56	1,04	0,26	1,54	4,43
Materias primas de origen agrícola	6,56	1,27	2,76	0,11	0,69	2,49	1,03	0,84
Combustibles, lubricantes, minerales y conexos	22,57	0,04	29,21	0,05	0,81	19,61	2,83	0,00
Minerales y metales	18,85	4,45	9,08	0,00	1,12	15,32	3,09	0,16
Manufacturas	4,02	33,41	18,14	3,28	96,34	62,32	91,51	94,56
Mercaderías y operaciones no clasificadas	0,00	0,00	11,71	0,00	0,00	0,00		
Balanza comercial (miles de dólares)	27.659.601	-1.962.903	86.645	2.216.183				

Fuente: elaboración de los autores con base en ALADI (2021b).

Colombia es distinto a los anteriores (tabla 5). A China e India vende principalmente bienes minero energéticos derivados, a Rusia bienes de valor intermedio y a Irán de alto valor agregado. De los cuatro importa esencialmente manufacturas. Su balanza general es negativa y en desventaja con tres de las cuatro potencias, y casi neutra con Irán, destacando mucho su asimetría con China.

Tabla 5. Concentración de exportaciones e importaciones por sectores productivos de Colombia en 2018

2018	Exportaciones				Importaciones			
Colombia	China	Rusia	India	Irán	China	Rusia	India	Irán
Alimentos, bebidas y tabaco	0,78	74,42	0,32	7,34	0,87	0,03	1,00	2,40
Materias primas de origen agrícola	0,23	22,05	1,05	1,40	0,31	0,44	0,40	0,00
Combustibles, lubricantes, minerales y conexos	86,20	0,03	80,28	0,00	0,14	0,17	0,23	5,43
Minerales y metales	4,64	0,10	1,78	0,00	1,11	4,03	4,21	0,00
Manufacturas	8,14	2,83	12,57	91,26	97,56	95,33	94,15	92,17
Mercaderías y operaciones no clasificadas	0,00	0,57	4,01	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Balanza comercial (miles de dólares)	-6.351.472	-200.130	-631.752	66				

Fuente: elaboración de los autores con base en ALADI (2021b).

Tabla 6. Concentración de exportaciones e importaciones por sectores productivos de Chile en 2018

2018	Exportaciones				Importaciones			
Chile	China	Rusia	India	Irán	China	Rusia	India	Irán
Alimentos, bebidas y tabaco	8,89	84,11	5,72	0,00	1,34	6,38	3,05	0,76
Materias primas de origen agrícola	9,93	1,35	5,24	74,12	0,15	12,99	0,54	0,00
Combustibles, lubricantes, minerales y conexos	0,14	0,00	0,53	0,00	0,40	0,01	0,15	98,83
Minerales y metales	79,60	14,20	83,61	0,00	0,99	0,37	0,17	0,00
Manufacturas	1,44	0,34	3,68	25,88	97,12	80,26	96,10	0,41
Mercaderías y operaciones no clasificadas	0,00	0,00	1,22	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Balanza comercial (miles de dólares)	9.161.169	854.913	531.208	-59.415				

Fuente: elaboración de los autores con base en ALADI (2021b).

Chile tiene estructura de exportaciones variada con las cuatro potencias (tabla 6), concentrando bienes primarios mineros hacia China e India, pero bienes de valor

intermedio con Rusia e insumos agrícolas con Irán. En importaciones es muy similar a los anteriores, concentrando las compras de bienes de alto valor agregado desde China, Rusia e India, pero priorizando las compras de derivados energéticos de Irán. Su balanza comercial es más equilibrada que las anteriores, presentando déficit moderado con Irán.

La exportación de Ecuador se asemeja más a la de Brasil con las cuatro potencias (tabla 7), concentrando ventas de bienes de valor intermedio a China, Rusia e Irán, y derivados energéticos a India. Sus importaciones son idénticas a las de Brasil y Colombia con los cuatro, concentrando bienes de alto valor agregado. Su balanza es muy deficitaria con China, aunque no tanto como Argentina y Colombia, y moderadamente desfavorable con India.

Tabla 7. Concentración de exportaciones e importaciones por sectores productivos de Ecuador en 2018

2018	Exportaciones				Importaciones			
	Ecuador	China	Rusia	India	Irán	China	Rusia	India
Alimentos, bebidas y tabaco	53,44	81,91	5,02	99,99	0,60	9,60	1,57	6,27
Materias primas de origen agrícola	4,06	18,04	12,05	0,01	0,24	1,74	1,08	0,00
Combustibles, lubricantes, minerales y conexos	32,00	0,00	80,36	0,00	0,78	32,11	0,37	0,00
Minerales y metales	8,00	0,01	0,83	0,00	0,86	1,21	3,31	0,00
Manufacturas	2,50	0,04	1,56	0,00	97,51	55,34	93,67	93,73
Mercaderías y operaciones no clasificadas	0,00	0,00	0,18	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Balanza comercial (miles de dólares)	-2.833.327	55.3081	-21.772	32.933				

Fuente: elaboración de los autores con base en ALADI (2021b).

Perú tiene una estructura de exportaciones aún más diversificada que la de Chile o Colombia con las cuatro potencias y vende a China bienes primarios mineros, bienes de valor intermedio a Rusia, bienes de alto valor agregado a Irán y mercancías no tradicionales a India (tabla 8). Sus importaciones desde los cuatro son idénticas a las de Brasil, Colombia y Ecuador, predominando las mercancías de alto valor agregado. Presenta déficit comercial moderado con Rusia, ventaja significativa frente a China e India y muy leve ventaja con Irán.

Tabla 8. Concentración de exportaciones e importaciones por sectores productivos de Perú en 2018

2018 Perú	Exportaciones				Importaciones			
	China	Rusia	India	Irán	China	Rusia	India	Irán
Alimentos, bebidas y tabaco	11,85	63,03	0,31	8,03	0,73	7,17	1,63	0,93
Materias primas de origen agrícola	1,23	0,58	0,33	4,27	0,35	1,88	1,33	4,34
Combustibles, lubricantes, minerales y conexos	0,49	0,00	0,00	0,00	0,37	0,18	0,18	2,59
Minerales y metales	86,14	27,35	13,23	1,63	0,82	1,07	0,17	0,00
Manufacturas	0,29	9,04	0,26	86,07	97,73	89,69	96,68	92,14
Mercaderías y operaciones no clasificadas	0,00	0,00	85,87	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Balanza comercial (miles de dólares)	3.178.600	-304.366	1.519.034	627				

Fuente: elaboración de los autores con base en ALADI (2021b).

México es el caso más diferente (tabla 9). Vende principalmente y compra esencialmente bienes de alto valor agregado, reflejando una mayor industrialización en su estructura, si bien son más representativas las manufacturas que compra que las que vende, lo cual se refleja en su déficit simultáneo con los cuatro países, siendo particularmente prominente el que tuvo con China, que es el más asimétrico de los casos. Esto advierte que una apuesta por la exportación de manufacturas y la resistencia a un TLC no son garantías *per se* de equilibrio comercial. Las nuevas condiciones del TMEC (Tratado México - EE. UU. - Canadá) impuesto por Trump para modificar el antiguo NAFTA prometen incrustar más esta economía en las reglas y estándares del mercado tripartito del norte de América, y presionar por una mayor distancia con China, incluyendo la prohibición a firmar TLC con economías que no sean 100% de libre mercado por el capítulo 32.10 (Torres, 14 de julio de 2020), pero lo cierto es que esta asimetría con la potencia asiática parece difícil de revertir.

Venezuela no se puede comparar directamente con los otros (tabla 10). En los datos disponibles de 2014 se denota ya su declive petrolero y su dependencia a la exportación de minerales hacia China y Rusia, un sector que tiende a escapar de las sanciones internacionales que le han impuesto EE. UU. y sus aliados. Resulta llamativo que aún logre exportar manufacturas a India a pesar de su colapso económico, y con Irán no había, en ese momento, ventas. En la estructura de importaciones se asemeja a casi todos al concentrar bienes de alto valor agregado. Presentó déficit comercial con las cuatro potencias. Se sabe de sus problemas para cumplir con sus compromisos de producción de petróleo contra deuda externa que tiene con China y Rusia, perdiendo soberanía energética con estos al comprometer extracciones futuras y parte de la propiedad estatal de la producción o distribución del crudo. La empresa rusa Rosneft en particular tiene alianza con PDVSA y se vale de buques petroleros con bandera de Malta o Grecia

para transportar el crudo venezolano a sus dos compradores principales, India y China, evitando reportar oficialmente esas ventas y las restricciones internacionales (Alandete, 17 de enero de 2020). Se presume que Venezuela se ha acercado de forma mucho más explícita hacia Irán, no solamente para resistir a EE. UU., sino también para tratar de reactivar su sector de hidrocarburos y abastecerse de gasolina.

Tabla 9. Concentración de exportaciones e importaciones por sectores productivos de México en 2018

2018	Exportaciones				Importaciones			
México	China	Rusia	India	Irán	China	Rusia	India	Irán
Alimentos, bebidas y tabaco	6,05	11,09	0,66	28,81	0,68	14,64	1,04	1,18
Materias primas de origen agrícola	1,20	0,03	0,25	0,00	0,19	2,67	1,20	0,31
Combustibles, lubricantes, minerales y conexos	0,94	0,00	27,44	0,00	1,02	0,49	0,05	18,00
Minerales y metales	43,26	18,00	5,26	0,00	1,28	17,39	6,73	0,86
Manufacturas	48,48	70,87	66,38	71,19	96,56	64,81	90,90	79,57
Mercaderías y operaciones no clasificadas	0,06	0,00	0,00	0,00	0,27	0,00	0,08	0,08
Balanza comercial (miles de dólares)	-73.022.143	-1.269.442	-3.665.310	-3.292				

Fuente: elaboración de los autores con base en ALADI (2021b).

Tabla 10. Concentración de exportaciones e importaciones por sectores productivos de Venezuela en 2014

2014	Exportaciones				Importaciones			
Venezuela	China	Rusia	India	Irán	China	Rusia	India	Irán
Alimentos, bebidas y tabaco	0,00	0,00	0,00	0,00	1,46	0,11	1,43	0,00
Materias primas de origen agrícola	2,26	0,00	0,01	0,00	0,11	1,11	0,34	0,00
Combustibles, lubricantes, minerales y conexos	0,00	0,00	26,83	0,00	0,11	0,00	0,00	0,00
Minerales y metales	83,58	62,26	26,83	0,00	0,45	0,02	5,40	0,21
Manufacturas	14,16	37,74	73,16	0,00	97,79	98,76	92,83	99,79
Mercaderías y operaciones no clasificadas	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Balanza comercial (miles de dólares)	-5.403.980	-28.7774	-257.853	-13.588				

Fuente: elaboración de los autores con base en ALADI (2021b).

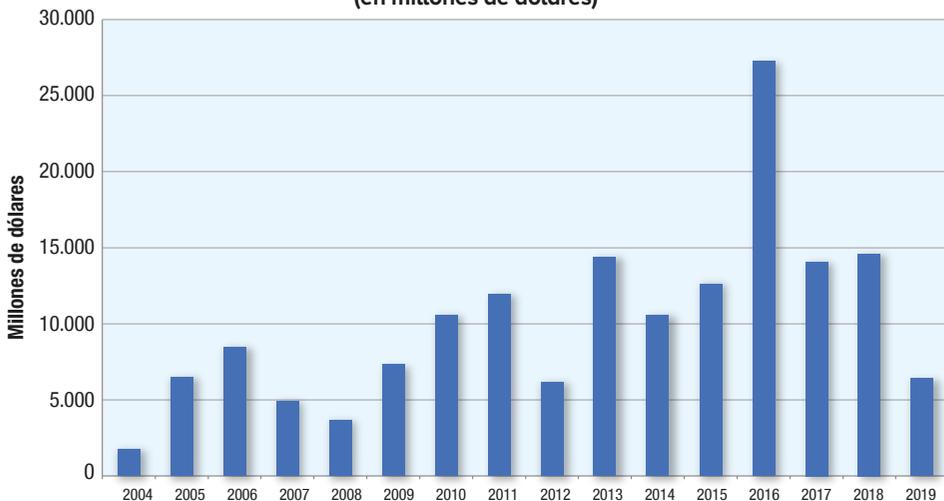
Tabla 11. Distribución de las entradas de inversión extranjera directa a América Latina y el Caribe por origen (2010-2019)

Origen	2010-2014	2015-2019	2019
Europa	51	52	55
EE. UU.	22	25	27
América Latina y el Caribe	12	10	6
Canadá	6	5	5
Japón	4	3	4
Otros	5	5	4

Fuente: CEPAL (2020).

En materia de inversión directa, resalta el caso de China y en sectores estratégicos del desarrollo, tales como la energía, la infraestructura, el transporte y las telecomunicaciones. Los otros tres casos son menos representativos, intermitentes o sin datos fácilmente trazables y comparables. Sin embargo, siguiendo las estadísticas de la Cepal (2020), queda constancia de que la inversión extranjera directa (IED) de China, y aún más las de las otras tres potencias, está aún muy lejos de la inversión que viene desde EE. UU., Europa en conjunto y la propia región. En la tabla 11 se presentan los períodos abordados por ese organismo regional según orígenes y porcentajes de la IED recibida para una muestra de nueve países (Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México y República Dominicana).

China queda reducida entre 2010 y 2019 a la categoría de “otros” y muy por debajo porcentualmente de casos individuales como EE. UU., Canadá y Japón. No obstante, vale la pena exponer algunas cifras para ponderar el comportamiento anual de su inversión (gráfica 8).

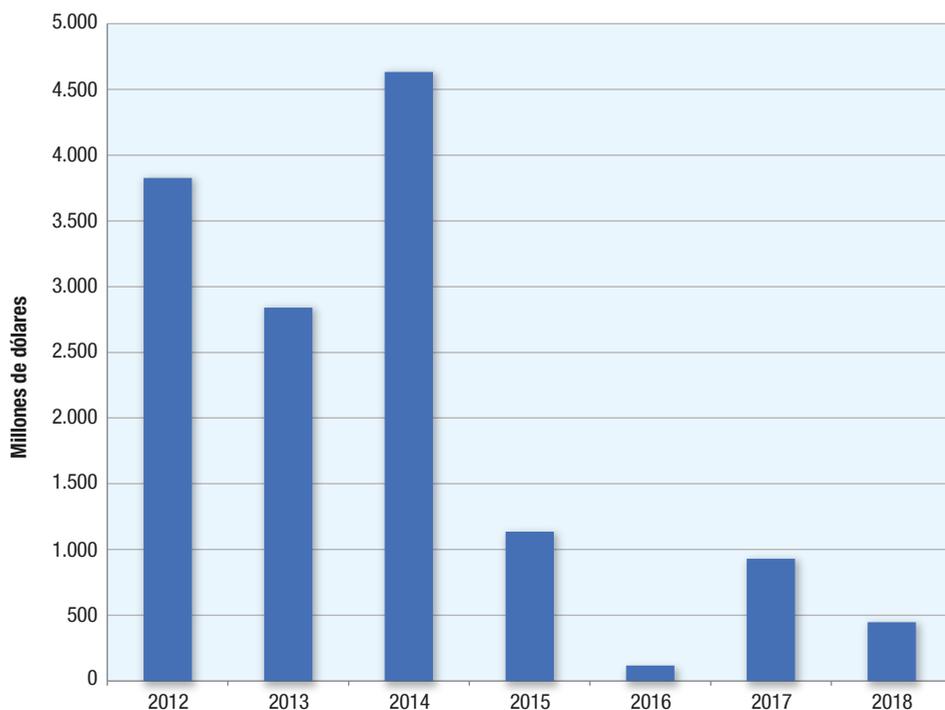
Gráfica 8. IED de China hacia América Latina y el Caribe (en millones de dólares)

Fuente: elaboración de los autores con base en Red Académica de América Latina y el Caribe sobre China (2020).

De acuerdo a la Red Académica de América Latina y el Caribe sobre China (2020), se advierte una tendencia creciente a pesar de las variaciones anuales entre 2004 y 2019, la cual presumiblemente se ha debilitado en el contexto pandémico 2020-2021, al igual que ha sido golpeada toda la IED hacia la región. Como IED neta o saldo de inversión en el período para excluir las salidas de capital, llaman la atención como grandes receptores individuales en orden descendente en millones de dólares: Islas Vírgenes (79.374), Islas Caimán (64.725), Brasil (3.846), Venezuela (3.053), Argentina (2.679), México (1.329), Chile (1.221), Perú (984), Panamá (507) y Cuba (132).

En el caso de India, su IED anual hacia la región suele estar por debajo de la franja de los 5.000 millones de dólares (gráfica 9), muy inferior a la china en promedio en el periodo 2012 a 2018 (abril-noviembre).

Gráfica 9. IED de India en América Latina y el Caribe 2012-2018 parcial
(en millones de dólares)



Fuente: elaboración de los autores con base en Export-Import Bank of India (marzo de 2018, p.11).

Aunque más irregular que la de China, en el periodo 2011-2017 tuvo un crecimiento promedio de 6,6%, destacando el saldo para 2017 (en millones de dólares) en Islas Vírgenes (6.857), Islas Caimán (4.907), Panamá (2.066), Islas Bermudas (501), Brasil (217) y Bahamas (163). Países como Chile, México, Colombia, Guyana, Perú, Uruguay y Venezuela, en orden descendente, retuvieron al final de ese periodo una IED india entre los 50 y los 12 millones de dólares (Export-Import Bank of India, marzo de 2018,

p.12). La agricultura y el sector minero concentran la mayor parte de la IED india en la región, si bien en Brasil, Chile, México, Perú y Venezuela se canaliza más hacia el sector industrial, complementado con otros como el energético, tecnológico y financiero (pp.13-14). Con la excepción de Panamá, toda la región tiende a preferir la IED china sobre la india.

Las inversiones de Rusia e Irán en la región son muy inferiores a las otras dos. En el caso ruso, en 2016 su IED hacia la región fue de apenas 10 millones de dólares que representan apenas el 0,0004% de todo lo que invierte en el exterior, donde Brasil capturó ocho millones y México dos millones de dólares (Báez, 9 de mayo de 2018). Entre esos dos países y Venezuela se concentran los receptores de Rusia, con énfasis en el sector energético (gas y petróleo), si bien con el tercero destacan más los préstamos y negocios petroleros asimétricos que las inversiones formales. Es de esperar que, en medio de la pandemia y las sanciones internacionales a Rusia, esta tendencia siga siendo poco relevante.

Para el caso de Irán, su IED resulta casi invisible, pero destaca su incursión en Venezuela, donde los sectores de gas y petróleo recibieron inversiones de cuatro millones en 2005 y un millón de dólares en 2007, además de manifestar interés en esa primera década del siglo XXI por invertir en Bolivia y Nicaragua en el sector eléctrico y energético, y financiar programas sociales, mientras eran fuertes sus gobiernos de orientación antiestadounidense (Malamud y García, 2007). Más allá de lo que logre hacer con el desgastado régimen de Venezuela, el giro ideológico regional y el ensimismamiento del sandinismo nicaragüense en su crisis, además de las sanciones internacionales contra Irán, hacen prever que esta presencia económica seguirá siendo más parte del *marketing* revolucionario del ayatolá que una amenaza real para EE. UU.

Sobre la inversión resta decir que la inclusión de América Latina en la iniciativa de la “Nueva Ruta de la Seda” de China invita a pensar en que su IED en sectores estratégicos se elevará mucho más en los países que decidan acoplarse, incluyendo la posibilidad de instalación de plantas chinas, aprovechándose de sus desventajas de desarrollo económico. A la fecha, Uruguay, Ecuador, Venezuela, Chile, Uruguay, Bolivia, Costa Rica, Cuba y Perú se habían adherido formalmente al proyecto mediante borradores de entendimiento (*BBC*, 26 de abril de 2019). Colombia manifestó su interés en la iniciativa en la visita del presidente Iván Duque a Pekín en 2019, pero a la fecha no existe un instrumento diplomático oficial.

Para cerrar, los préstamos a la región también reflejan un desplazamiento relativo de EE. UU. y de los organismos financieros internacionales a favor de China, con la excepción de los créditos rusos a Venezuela (10.000 millones de dólares de Rosneft entre 2015 y 2018). Con el China Development Bank y el Export-Import Bank, China se ha convertido en el “banquero de América Latina”, destacando la deuda contraída por cinco países entre 2005 y 2018 (en millones de dólares): Venezuela (67.200), Brasil (28.900, Ecuador (18.400), Argentina (16.900) y Bolivia (2.500) (Orgaz, 28 de noviembre de 2019). Esos préstamos no exigen compromisos políticos o de derechos humanos como los de EE. UU., pero no son incondicionales, ya que a cambio China parece exigir

como contraprestación la compra de materiales a empresas chinas o la participación en obras de infraestructura. La mayor parte de sus créditos suelen destinarse a grandes proyectos de energía e infraestructura y en menor cuantía a minería. Jamaica (2.100 millones de dólares) y México (1.000 millones de dólares) son otros grandes deudores, mientras República Dominicana, Surinam, Trinidad y Tobago, Cuba y Guyana, Barbados, Bahamas y Perú en orden descendente, le adeudan individualmente entre 600 y 50 millones de dólares (Gallagher y Myers, 2021).

Biden había anunciado a la fecha un plan para volver a estimular las inversiones de EE. UU. en la región, pero parecía enfocarse en Centroamérica, condicionarse con exigencias humanitarias y de lucha contra la corrupción, y no tener una hoja de ruta definida para penetrar sectores estratégicos como China, lo que parece seguir dando ventaja al gigante asiático, más allá de su ralentización económica coyuntural en pandemia.

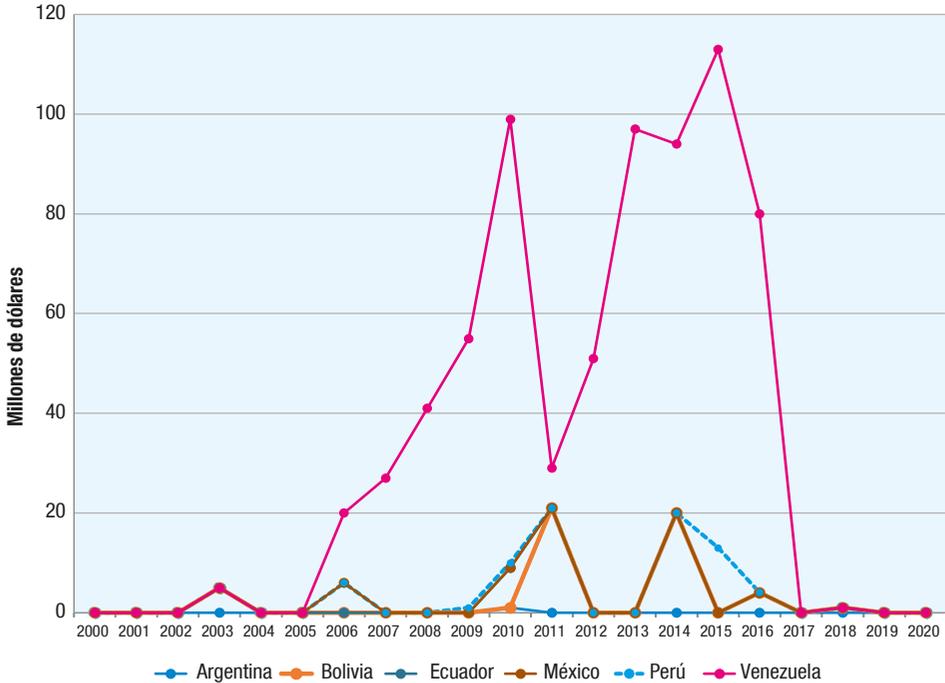
Influencia militar de las cuatro potencias externas

Por parte de India, la transferencia de material bélico y equipo militar ha sido más bien reducida. Según datos del Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI, 15 de marzo de 2021), el único país que ha adquirido su armamento en Latinoamérica entre 2000 y 2020 ha sido Ecuador, que ha recibido, por única vez en 2009, armamento por un total de 27 millones de dólares. Similar es la situación con Irán, pues entre 2000 y 2020, su único receptor de ha sido Venezuela, que entre 2012 y 2013 adquirió armamento equivalente a alrededor de 1,5 millones de dólares. En síntesis, de los aproximadamente 1.000 millones de dólares en armamento que suman las exportaciones de India e Irán, solo el 2,85% se ha dirigido a esta región.

Chile también sostiene relaciones de comercialización de armamento con India. En febrero de 2021 entregó un remolcador de flota a la Armada de Chile y, anteriormente, un buque de apoyo oceánico. Esto es considerado por India como el inicio de una relación de suministro de defensa de grandes proporciones (García, 26 de febrero de 2021). Aparte, Colombia y otros países han denunciado en repetidas ocasiones que Irán provee de armas a Venezuela en la actualidad. El presidente de Colombia Iván Duque ha asegurado que Venezuela ha adquirido misiles portátiles de Irán, afirmaciones rechazadas tanto por el país venezolano como por Irán (Hernández, 25 de agosto de 2020).

China, por su parte, ocupa una posición destacada como fuente de armamento para países latinoamericanos. De esta manera, como indica la gráfica 10, desde 2000 hasta 2020, Latinoamérica recibió armamento proveniente de China por un valor similar a los 700 millones de dólares. Destacan Bolivia y Venezuela como los países que más armamento recibieron, siendo esta última muy superior. Puede apreciarse también que Venezuela y Rusia son los países que más protagonizan las dinámicas de transferencia de armamento entre Latinoamérica y los actores extrarregionales analizados.

Gráfica 10. Exportaciones de armamento de China a países Latinoamericanos (millones de dólares)

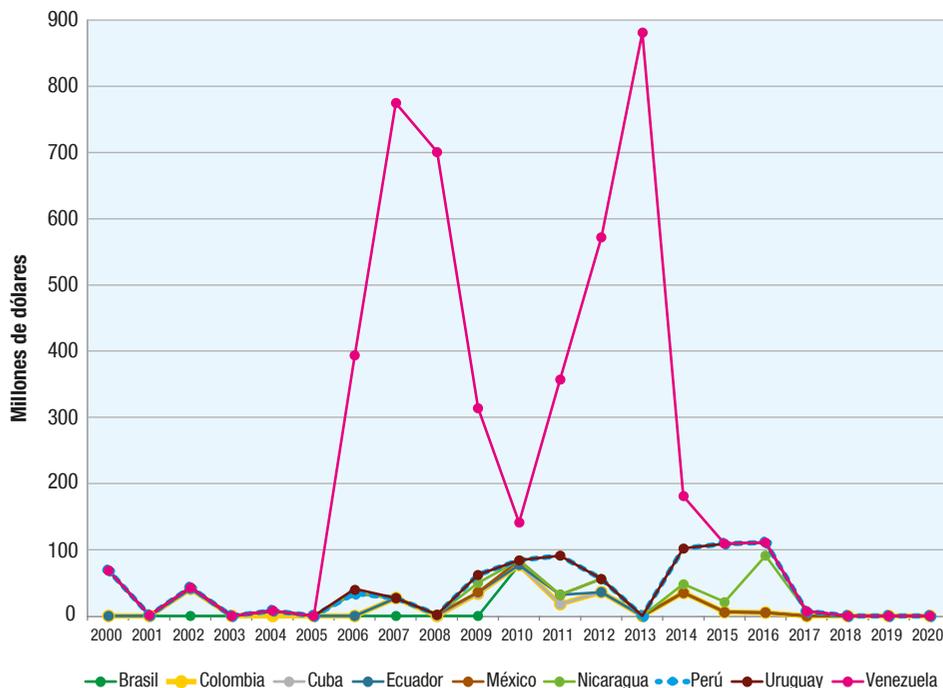


Fuente: elaboración de los autores con datos de SIPRI (2021).

La gráfica 11 evidencia cómo, desde 2000 y hasta 2020, las exportaciones de armamento de origen ruso a Venezuela alcanzaron hasta los 881 millones de dólares, ubicándose en 2015 la cifra más alta en dicho periodo. Pero las exportaciones rusas llegaron también a un mayor número de países —incluida Colombia—, en comparación con China, que tiene una cobertura más reducida y exportaciones más pequeñas que no exceden los 100 millones de dólares al año. Se expone a Perú y Brasil como los más grandes receptores, sólo superados ampliamente por Venezuela.

Se evidencia un incremento notable en el ingreso de armas proporcionadas por actores externos, siendo entre 2005 y 2015 la etapa con mayor ingreso de armamento. Venezuela fue el país que más material recibió, y Rusia y China fueron los mayores proveedores. Se advierte el constante interés de Ecuador en este ámbito, pues, si bien no es el país que más importa, sostiene relaciones de este tipo con tres de los cuatro actores externos analizados, solo igualado por Venezuela. En adición, y pese a no aparecer en los datos de SIPRI, Colombia, aunque en muy pequeña escala en comparación con otros, ha recibido armamento por parte de China. Estas recepciones han sido principalmente a título de donación, pues dicho Estado ha optado por priorizar a EE. UU. a la hora de adquirir armamento. Así, las Fuerzas Armadas colombianas han recibido donaciones anuales de material militar proveniente de China por valores que oscilan entre uno y siete millones de dólares (Ellis, 2020).

Gráfica 11. Exportaciones de armamento de Rusia a países Latinoamericanos (millones de dólares)



Fuente: elaboración de los autores con datos de SIPRI (2021).

Con la Federación Rusa ha habido varios hechos relevantes en materia de defensa. En Argentina se tiene como ejemplo la VII Comisión Intergubernamental para la Cooperación Técnico Militar, que se realizó entre ambos países con el objetivo de coordinar actividades y la eventual realización de proyectos conjuntos (Mary, 9 de junio de 2021). Nicaragua, por su parte, ha establecido acuerdos de cooperación con Rusia para operaciones conjuntas contra el narcotráfico (López y Chávez, 2015).

Rusia también ha participado de ejercicios militares conjuntos con Venezuela. Incluso, se habla del uso de territorio venezolano como paradas regulares en el tránsito de aeronaves rusas y de demostraciones de poder militar de bombarderos (Cara Labrador, 5 de febrero de 2019). También se conoce de ejercicios trilaterales entre Rusia, Venezuela y Nicaragua (Cascante, 2017). Su influencia es notable también en Nicaragua. Durante los mandatos de Ortega, el país ha recibido patrullaje de fuerzas rusas en aguas nicaragüenses, realizado operaciones conjuntas en contra del crimen organizado y el narcotráfico, y se ha permitido en reiteradas ocasiones el tránsito de naves y aeronaves militares rusas (López y Chávez, 2015).

Los cambios en la política exterior rusa a partir de 2000 hasta 2013, han representado una mayor apertura e interés hacia Latinoamérica. Entre 2000 y 2009, Rusia firmó al menos 200 acuerdos de cooperación con países latinoamericanos y caribeños en diferentes temas, entre ellos el técnico-militar. Los países firmantes incluyen a Brasil,

Perú, Argentina, Chile, Venezuela y Bolivia. Ninguno de estos acuerdos plantea el asentamiento de infraestructura militar rusa en la región ni bases militares, sino, más bien, se trata de marcos y condiciones generales para la compra y venta de material bélico convencional, pautas de financiamiento y garantías de protección de propiedad intelectual.

Respecto a China, el Ministerio de Relaciones Exteriores de Venezuela ha confirmado la realización de acuerdos y conversaciones con su gobierno, orientados a fortalecer relaciones de transferencia tecnológica y mantenimiento de equipamiento de la Fuerza Armada Nacional como respuesta a las amenazas de intervención de poderes exógenos (García, 15 de octubre de 2019). Ellis (13 de septiembre de 2017 y 2020) afirma que China mantiene vínculos militares con Venezuela además de las ya mencionadas transferencias de armamento, puesto que realizan frecuentes intercambios de personal para entrenamientos, desfiles y operaciones conjuntas. Además, Venezuela está reactivando su sector de defensa acercándose a Irán y concretando acuerdos con Turquía e India (Hernández, 3 de enero de 2020).

En lo referente a Colombia, se encuentra que, entre 2000 y 2015, se suscribieron once convenios de transferencia militar con China (Web Infomil, 2016) y se recibió material por 30,5 millones de dólares en material logístico, enlaces militares, equipo de sistemas y desminado humanitario. Con Colombia, pese a las reducidas adquisiciones de armamento o equipo, el país ha tenido algunos acercamientos con China manifestados en intercambios de personal militar con fines de entrenamiento. Por ejemplo, personal chino ha recibido capacitaciones de desminado humanitario; y Colombia ha solicitado ayuda en la lucha contra el crimen organizado y recibido delegaciones militares desde China y visitas de embarcaciones militares en misión médica (Armony, 2012; Ellis, 2020).

De forma similar, Argentina y China han tenido acercamientos tímidos. La adquisición de armas, como se indicó, ha sido tenue e intermitente, pues todo ha dependido de la orientación del gobierno de turno. No obstante, ambos han establecido contactos para poder trabajar armónicamente y cooperar en la lucha contra el crimen organizado (Ellis, 2020). Además, Argentina ha estado recientemente interesada en robustecer el equipo de su Fuerza Aérea, lo que la ha acercado tanto a China como a Rusia. Entre 2017 y 2021, comisiones de oferentes chinos han visitado el país para presentar sus propuestas y delegaciones de la Fuerza Aérea argentina han visitado China para concretar las adquisiciones.

Para el caso peruano, las relaciones militares con China se han consolidado paulatinamente, y también se han realizado ejercicios militares conjuntos y reiterados envíos de personal a China para visitas y entrenamientos. En Brasil, los miembros de las fuerzas militares han recibido cursos y entrenamiento de larga y corta duración en China, además se conoce que, en 2016, Brasil y China cooperaron en tres ejercicios militares conjuntos, llamadas de puerto y conferencias de militares de alto rango.

No debe perderse de vista el impacto de la presencia de bases militares en la región, como es el único caso de Argentina, que ha permitido el asentamiento de actividad militar

de China en la estación espacial de Neuquén. Para Gioffreda (2019), citando a Altieri (2017), la forma en la que China busca abrirse campo en Latinoamérica es análoga a la búsqueda de EE. UU. para hacerse a un “patio trasero”. Justamente, la presencia de este tipo de actores puede ser percibida, tanto por EE. UU. como por sus aliados, como una genuina amenaza regional a su posicionamiento. Al parecer, Argentina habría permitido eso por los beneficios económicos en materia de inversión directa y comercio exterior.

Por su parte, India ha participado en actividades del sector defensa de varios países latinoamericanos. En 2021, el agregado militar de la embajada de India en Chile sostuvo reuniones con funcionarios de las Fuerzas Militares chilenas para promocionar su participación en la Feria Internacional del Aire y del Espacio. En Brasil, de igual forma, los ministerios de Defensa y Relaciones Exteriores han realizado esfuerzos para la integración pública y privada del sector defensa brasileño con India (Aránguiz, 29 de marzo de 2021 y 22 de abril de 2021). India ha colaborado anteriormente con Chile en la capacitación y formación de personal militar. Después del evento Indo-Pacific Land Power Conference (IPLC) 2021, donde participaban países del Indo-Pacífico, incluida India, miembros de alto rango de las fuerzas militares chilenas afirmaron la importancia de mantener y reforzar esas relaciones para buscar oportunidades de formación y educación militar (García, 31 de mayo de 2021).

Con Irán, se evidencia la apertura de diálogos con Ecuador y Bolivia, siendo los dos países los más cercanos a Irán después de Venezuela. En realidad, la relación entre Venezuela e Irán no es nueva, pues han anunciado hace un tiempo cooperar en diversos ámbitos para hacer frente a las sanciones impuestas a ambos por EE. UU., incluyendo hidrocarburos y defensa (*Semana*, 12 de junio de 2021). El mismo medio afirma que este país podría estar normalizando el tránsito de embarcaciones militares de origen iraní por su espacio marítimo, donde agencias de seguridad de EE. UU. confirmaron dicha presencia y su desconocimiento de la naturaleza de los cargamentos transportados.

De las cuatro influencias militares externas abordadas, India es la única que no parece incomodar a EE. UU. En junio de 2021, la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) calificó como desafíos sistémicos y violaciones al derecho internacional las acciones realizadas por China y Rusia en territorio latinoamericano y a nivel global (*AFP*, 14 de junio de 2021). En la declaración final de la Cumbre, se estableció que la creciente influencia de China se configura como un desafío que precisa ser afrontada por todos los miembros y aliados de OTAN en un contexto de crecientes amenazas aeroespaciales, cibernéticas y navales. Podría verse como una “nueva Guerra Fría” con China al enfatizar los desafíos que ella supone para la seguridad. En cuanto a Rusia, se analizó el incremento de su capacidad militar y el mensaje dejado por los ejercicios militares realizados de manera conjunta con otros países, concluyendo que es un comportamiento provocador y también constituye una amenaza (*AFP*, 14 de junio de 2021).

Anteriormente, el presidente de Colombia Iván Duque, durante los últimos meses de 2019 y las primeras semanas de 2020, insistió, en el marco de una reunión del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR), que se activase dicho tratado como mecanismo de respuesta a la amenaza regional percibida por la conjunción de

esfuerzos militares chinos y rusos en Venezuela, sumado a la crisis socioeconómica y las provocaciones militares de este último (*Agencia EFE*, 3 de diciembre de 2019a). El TIAR es un pacto de defensa colectiva suscrito por 19 países americanos que se desprende del artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas, considerado análogo a la OTAN (Lobo y Rodríguez Silvestre, 2020). Hasta ahora, el TIAR se usó contra Venezuela autorizando sanciones financieras contra el gobierno de Nicolás Maduro. Sin embargo, el debate en torno a las implicaciones hemisféricas de dicho tratado sigue vivo (Antolínez, 11 de septiembre de 2019), pues contempla medidas que van desde la ruptura de las relaciones diplomáticas y económicas con el país que origina su activación, hasta el bloqueo naval y aéreo y el empleo de la fuerza armada (*AFP*, 4 de diciembre de 2019). El TIAR (OEA, s.f.) en su artículo 6 establece que:

Si la inviolabilidad o la integridad del territorio o la soberanía o la independencia política de cualquier Estado americano fueren afectadas por una agresión que no sea ataque armado, o por un conflicto extra-continental o intracontinental, o por cualquier otro hecho o situación que pueda poner en peligro la paz de América, el órgano de consulta se reunirá inmediatamente.

Justamente, es a la luz de ese artículo que se defendió su activación, bajo la premisa de que la crisis en Venezuela, sumada a la influencia militar de actores extrarregionales, es un foco de desestabilización hemisférica. Lamentablemente, se presentaron propuestas de enmienda para descartar el uso de la fuerza que fueron rechazadas por EE. UU. (Antolínez, 11 de septiembre de 2019). No obstante, algunos gobiernos han procurado la moderación, pues Duque ha señalado que la activación del TIAR es de gran valor pero que deben priorizarse acciones de naturaleza diplomática y más articulación de las herramientas del tratado, antes que privilegiar intervenciones militares (*Agencia EFE*, 3 de diciembre de 2019b).

De cualquier modo, la activación del TIAR es contraproducente para la paz y la estabilidad de la región. Lo que se logra es exacerbar los ánimos y alejar la crisis de una salida negociada, y al final solo pone de manifiesto la divergencia ideológica entre los gobiernos. Se sigue alimentando el mensaje de una Venezuela incapaz de afrontar sus problemas internos y que requiere la intervención de agentes externos, construyendo innecesarios enemigos colectivos para la OEA y nuevas lógicas bipolares (Jéifets y Konoválova, 2020).

Conclusiones y recomendaciones

El aumento de la presencia política, económica y militar de potencias externas en las regiones, en un mundo en transición multipolar, parece confirmarse en Latinoamérica con los casos de China, Rusia e India, y en menor medida Irán, con variaciones. Las relaciones políticas de todos esos actores externos se han ampliado en la región con diversos temas de cooperación y encuentros diplomáticos de alto nivel, si bien los cambios de gobierno por su signo ideológico afectan más la intensidad y profundidad

de las interacciones con Rusia e Irán que con India y menos aún con China. Empero, esta última exige reconocimiento en lugar de Taiwán para vínculos económicos y de cooperación más densos y lo ha ganado progresivamente con su abultada chequera.

En 2018, en el sector comercial, cuatro de los siete países ALADI presentaron déficit con China, tres con Rusia, tres con India y dos con Irán. Seis de ellos, menos México, vendieron primordialmente bienes de bajo o intermedio valor agregado y compraron abundantes manufacturas. Brasil fue el más favorecido frente a China, aunque todos reflejan grandes problemas de competitividad frente a esa economía. Curiosamente, ese año Chile y Perú no presentaron déficit con China pese a la percepción común de que su TLC con esa potencia tiende a ponerlos en desventaja relativa por competencia directa. México y Colombia tendieron a ser los más perjudicados en su balanza comercial de ese año, aunque uno tiene alta industrialización y el otro se ha reprimarizado. Venezuela, como caso octavo, tuvo cuádruple déficit como ellos, pero en datos enrarecidos de 2014.

Se advierte en 2019-2020 un fuerte declive de las exportaciones e importaciones de EE. UU. con la región, siendo superadas temporalmente por las chinas, pero más por los propios problemas de EE. UU. y sus ineficaces medidas proteccionistas que por un ascenso drástico de China, tendencia que podría mantenerse dependiendo de la vacunación masiva y reactivación que promete Joe Biden a su país. Al final, la imagen regional que queda es de extrema vulnerabilidad comercial con China, debilidad frente a Rusia e India y escasa significancia de Irán. Varios de los países ALADI han desplazado a EE. UU. con China como su principal socio en exportaciones o importaciones. India se posiciona en varios de ellos dentro del “top 10”. Exceptuando las compras de Rusia a Ecuador y Paraguay, este e Irán resultan poco relevantes en materia de intercambio.

En cuanto a inversión, la de China destaca en lo corrido del siglo por su crecimiento y ubicación en sectores neurálgicos para el desarrollo, si bien es aún porcentualmente más baja que la de EE. UU., Canadá, Japón y socios tradicionales europeos o de la propia región. Los préstamos de China también parecen acentuarse hasta la pandemia, concentrándose en algunas islas y en Suramérica, y favoreciendo su posición dominante bajo condiciones preferentes comerciales y de inversión, aunque resultan más atractivos por su diferencia frente a las exigencias políticas y humanitarias de los créditos de EE. UU. y los organismos que preside. Como sea, los países más endeudados parecen estar cambiando una dependencia externa por otra, en lugar de hacerse más autónomos en su desarrollo, y ello podría acentuarse por los estragos económicos de la crisis sanitaria. India refleja una IED más modesta, pero en crecimiento gradual. Con la excepción de los créditos de Rusia a Venezuela y negocios con PDVSA, Rusia e Irán tienen presencia financiera y de capital débil e intermitente. Además, la Nueva Ruta de la Seda promete ampliar la influencia de China sin freno geoeconómico por parte de EE. UU., a pesar del “cambio” con Biden. La pandemia no parece alterar la visión geoeconómica de China, aunque podría retrasar su implementación.

Militarmente, existe incidencia externa creciente en la agenda de defensa de algunos países latinoamericanos, pero varía su forma e intensidad en función del país receptor.

Venezuela es el país que mayores vínculos militares guarda con los cuatro actores y el país que ocupa los primeros lugares en los datos de transferencia de armas desde China, Rusia e Irán, siendo Rusia la que realiza sus mayores ventas a Venezuela, pero convirtiéndose en oferente atractivo para diversos países de la región por la buena relación precio-tecnología y las menores restricciones políticas de su venta armamentista frente a la de EE. UU.

Rusia y China han presentado una tendencia de consolidación de sus relaciones militares internacionales al suscribir gran diversidad de tratados y convenios de cooperación, especialmente con Venezuela, Nicaragua y Argentina, en temas como seguridad, crimen organizado y cooperación técnica. Para el caso de ejercicios militares, capacitaciones y presencia de personal militar, China toma relevancia, ya que ha realizado intercambios de personal para entrenamiento con diversos países de Latinoamérica. Incluso, llama profundamente la atención la instalación de la base militar aeroespacial en el suelo argentino, algo inadmisibles para EE. UU. durante el siglo XX.

En cuanto a reacciones por esa influencia militar, puede concluirse que existe gran preocupación noratlántica y hemisférica por la avanzada regional de dos de los cuatro actores analizados y la persistencia de Irán en Venezuela. El tema ha sido tocado en varias ocasiones por la OTAN, arrojando por ahora declaraciones de advertencia por la presencia de China y Rusia. De forma paralela, la influencia alcanzada por estos tres en el caso venezolano ha elevado la discusión por la activación del TIAR, cuyas implicaciones inmediatas son diplomáticas y económicas, y recaen exclusivamente sobre el gobierno de Nicolás Maduro, pero dejan abierta la perspectiva de una confrontación con Rusia y China y eventualmente con Irán, dependiendo de la presión que haga EE. UU. sobre sus aliados entre Biden y sus sucesores.

Finalmente, el escenario del covid-19 ha incentivado la competencia entre potencias externas no solo para fortalecer los vínculos con aliados estratégicos, sino además para ampliar su influencia, cooperando para frenar la emergencia sanitaria. Es interesante que:

La distribución de dosis está provocando una especie de guerra fría de vacunas, dado que Beijing y Moscú están haciendo promesas de vacunas a gran escala con varios países latinoamericanos y presionando a Washington para que también comparta su suministro (Lajtmán, 30 de abril de 2021).

América Latina se ha convertido en el gran laboratorio de las vacunas por la preocupante alza de contagios, los hospitales desbordados, las insuficientes medidas de contención de la pandemia y el ingreso de nuevas variantes.

La capacidad de adquisición de vacunas se ha vuelto un factor neurálgico para hacer frente a la crisis. Esto ha provocado que los países busquen aquellas que les garanticen mejor rendimiento y efectividad, muchas de EE. UU. o Europa, pero con China destaca su bajo precio relativo y facilidad de distribución. Las cifras también reflejan que, con

base en las alianzas que se han establecido en el tiempo, también se reciben y distribuyen dosis y no solo por criterios comerciales y médicos, lo que invita a investigar en adelante qué impactos geopolíticos regionales tendrá esta diplomacia anticovid, donde China parece también arañar la histórica predominancia de EE. UU. y por ello, Biden pretende responder con generosas donaciones de dosis. Al final, de donde vengan, resultan muy bienvenidas.

Referencias

- AFP. (4 de diciembre de 2019). *Países americanos activan tratado de defensa TIAR frente a la “amenaza” de Venezuela*. Recuperado de: <https://www.dw.com/es/pa%C3%ADses-americanos-activan-tratado-de-defensa-tiar-frente-a-la-amenaza-de-venezuela/a-50392310>.
- AFP. (14 de junio de 2021). *La cumbre de la OTAN centra su atención en Rusia y en China*. Recuperado de: <https://www.eltiempo.com/mundo/europa/arranca-la-cumbre-de-la-otan-en-vivo-hoy-14-de-junio-595831>.
- Agencia EFE. (3 de diciembre de 2019a). *Duque descartó uso de la fuerza y pidió a países del TIAR “mayor articulación” contra Maduro*. Recuperado de: <https://www.elpais.com.co/colombia/duque-descarto-uso-de-la-fuerza-y-pidio-a-paises-del-tiar-mayor-articulacion-contra-maduro>.
- Agencia EFE. (3 de diciembre de 2019b). *Duque pide más coordinación del TIAR para aplicar sanciones al régimen Maduro*. Recuperado de: <https://www.lavanguardia.com/politica/20191203/472050125848/duque-pide-mas-coordinacion-del-tiar-para-aplicar-sanciones-al-regimen-maduro.html>.
- ALADI. (2021a). *Sistema de información de comercio exterior. Estadísticas de Comercio Exterior. Totales de comercio exterior*. Recuperado de: http://consultawebv2.aladi.org/sicoexV2/jsfComercio/totales_comercio_exterior.seam?cid=3493419.
- ALADI. (2021b). *Sistema de información de comercio exterior. Estadísticas de Comercio Exterior. Grupo de ítems arancelarios de un país*. Recuperado de: http://consultawebv2.aladi.org/sicoexV2/jsfComercio/comercio_exterior_grupo_items_entrada.seam?cid=3493419.
- Alandete, D. (17 de enero de 2020). *Rusia obliga a Maduro a ceder el control del petróleo de Venezuela*. Recuperado de: https://www.abc.es/internacional/abci-rusia-obliga-maduro-ceder-control-petroleo-venezuela-202001162023_noticia.html?ref=https%3A%2F%2Fwww.google.com%2F.
- Altieri, M. (2017). *Poder naval en el Atlántico sur occidental del siglo XXI* (tesis de maestría inédita). Universidad de la Defensa Nacional, Buenos Aires, Argentina.
- Americas Society - Council of the Americas [AS-COA]. (28 de junio de 2021). *Cronología: Rastreado el camino hacia la vacunación en América Latina*. Recuperado en junio de 2021 de <https://www.as-coa.org/articulos/cronologia-rastreado-el-camino-hacia-la-vacunacion-en-america-latina>.
- Antolínez, H. (11 de septiembre de 2019). *OEA aprobó con 12 votos activación del TIAR para caso de Venezuela*. Recuperado de: <https://cronica.uno/oea-aprobo-con-12-votos-activacion-del-tiar-para-caso-de-venezuela/>.

- Aránguiz, O. E. (29 de marzo de 2021). *Chile e India impulsan la cooperación de sus industrias de Defensa*. Recuperado de: <https://www.infodefensa.com/latam/2021/03/29/noticia-chile-india-impulsan-cooperacion-industrias-defensa.html>.
- Aránguiz, O. E. (22 de abril de 2021). *FIDAE promociona a la feria aeroespacial en las empresas de India*. Recuperado de: <https://www.infodefensa.com/latam/2021/04/22/noticia-fidae-promociona-feria-aeroespacial-empresas-india.html>.
- Armony, A. C. (2012). A View from Afar: How Colombia Sees China. *The China Quarterly*, 209, 178-197.
- Báez, J. (9 de mayo de 2018). *Russia: Playing a Geopolitical Game in Latin America*. Recuperado de: <https://carnegieendowment.org/2018/05/03/russia-playing-geopolitical-game-in-latin-america-pub-76228>.
- BBC. (26 de abril de 2019). *Los países de América Latina que forman parte de la Nueva Ruta de la Seda de China*. Recuperado de: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-48071584>.
- Bermúdez, A. (2 de mayo de 2018). Cuán aislado está quedando Taiwán por los avances diplomáticos de China en América Latina. *BBC.com*. Recuperado de: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-43971484>.
- Cara Labrador, R. (5 de febrero de 2019). *Maduro's Allies: Who Backs the Venezuelan Regime?* Recuperado de: <https://www.cfr.org/in-brief/maduros-allies-who-backs-venezuelan-regime>.
- Cascante, C. H. (2017). Rusia en América Latina, el caso Costa Rica. *Boletín OPI*, 60. Recuperado de: <https://opi.ucr.ac.cr/node/1021>.
- Cepal. (2020). *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe 2020. Anexo "La inversión extranjera directa en América Latina y el Caribe 2020"*. Recuperado de: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/46450-la-inversion-extranjera-directa-america-latina-caribe-2020>.
- Cornell, M. y Cornejo, R. (1992). *China-América Latina: génesis y desarrollo de sus relaciones*. México: Colegio de México. Recuperado en junio de 2021 de <http://www.cervantesvirtual.com/obra/china-america-latina-genesis-y-desarrollo-de-sus-relaciones-877023/>.
- DW. (31 de marzo de 2021). *Venezuela y Rusia refuerzan relaciones con firma de 12 acuerdos*. Recuperado de: <https://www.dw.com/es/venezuela-y-rusia-refuerzan-relaciones-con-firma-de-12-acuerdos/a-57057320>.
- DW. (12 de abril de 2021). *América Latina: certezas y dudas sobre las vacunas chinas*. Recuperado en junio de 2021 de: <https://www.dw.com/>

es/am%C3%A9rica-latina-certezas-y-dudas-sobre-las-vacunas-chinas/a-57175782.

- DW. (3 de junio de 2021). *Biden extiende la lista de empresas chinas prohibidas para la inversión estadounidense*. Recuperado de: <https://www.dw.com/es/biden-extiende-la-lista-de-empresas-chinas-prohibidas-para-la-inversi%C3%B3n-estadounidense/a-57772704>.
- Ellis, R. E. (13 de septiembre de 2017). “*The Influence of Extra-Hemispheric Actors on the Crisis in Venezuela*”. *Testimony to the Subcommittee on Western Hemisphere Affairs*. Comité de Asuntos Exteriores de la Cámara de Representantes de los Estados Unidos de América. Recuperado de: <https://docs.house.gov/meetings/FA/FA07/20170913/106398/HHRG-115-FA07-Wstate-EllisR-20170913.pdf>.
- Ellis, R. E. (2020). *Chinese Security Engagement in Latin America*. Center for Strategic and International Studies (CSIS). Recuperado de: https://csis-website-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/publication/201119_Chinese_Security_Engagement.pdf.
- Evan, E. R. (Junio de 2015). *The New Russian Engagement with Latin America: Strategic Position, Commerce, and Dreams of the Past*. Strategic Studies Institute and U.S. Army War College Press. Recuperado en junio de 2021 de: <https://publications.armywarcollege.edu/pubs/2345.pdf>.
- Export-Import Bank of India. (Marzo de 2018). *Working paper n.º 75: Indian investments in Latin America and Caribbean: Trends and prospects*. Recuperado de: <https://www.eximbankindia.in/Assets/Dynamic/PDF/Publication-Resources/ResearchPapers/94file.pdf>.
- Gallagher, K. y Myers M. (2021). *China-Latin America Finance Database*. Washington: Inter-American Dialogue. Recuperado de: https://www.thedialogue.org/MapLists/index.html?initialWidth=1200&childId=iframeContainer&parentTitle=China-Latin%20America%20Finance%20Databases%20-%20The%20Dialogue&parentUrl=https%3A%2F%2Fwww.thedialogue.org%2Fmap_list%2F#/Policy/List/amount.
- García, N. (26 de febrero de 2021). *India espera comercializar más productos militares en Chile tras venta de un remolcador*. Recuperado de: <https://www.infodefensa.com/latam/2021/02/26/noticia-india-espera-comercializar-productos-militares-chile-venta-remolcador.html>.
- García, N. (31 de mayo de 2021). *El Ejército de Chile expone su experiencia en clima frío en la Indo-Pacific Land Power Conference 2021*. Recuperado de: <https://www.infodefensa.com/latam/2021/05/31/noticia-ejercito-chile-expone-experiencia-clima-indopacific-power-conference.html>.

- García, S. (15 de octubre de 2019). *Venezuela and China will establish agreement on military technology transfer*. Recuperado de: <http://www.mppre.gob.ve/en/2019/10/15/venezuela-china-agreement-military-technology-transfer/>.
- Gioffreda, C. (2019). La estación espacial china y su incidencia en la defensa nacional argentina. *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, 14(2), 179-200.
- Gurganus, J. (Mayo de 2018). *Russia: Playing a Geopolitical Game in Latin America*. Carnegie Endowment for International Peace. Recuperado de: https://carnegieendowment.org/files/Gurganus_Russia_Latin_America_Geopolitical_Game_May_2018_FINAL.PDF.
- Harris, K. (Agosto de 2018). *America's Newest Southern Neighbor? An Analysis of Russian Influence in Latin America*. Recuperado en junio de 2021 de: <https://www.americansecurityproject.org/russian-influence-in-latin-america/#:~:text=Perspective%20%E2%80%93%20America's%20Newest%20Southern%20Neighbor,Russian%20Influence%20in%20Latin%20America&text=It%20argues%20that%20Russia's%20primary,region%20against%20>
- Heine, J. y Seshasayee, H. (2019). India, su política exterior y América Latina: ¿un potencial sub-aprovechado? *Pensamiento Propio*, 24, 87-111. Recuperado de: <http://www.cries.org/wp-content/uploads/2019/08/PP-49-50-web.pdf#page=89>.
- Hernández, C. E. (3 de enero de 2020). *Venezuela mantiene sus planes de reequipamiento pese a la crisis y la incertidumbre*. Recuperado de: <https://www.infodefensa.com/latam/2021/01/03/noticia-venezuela-mantiene-planes-reequipamiento-crisis-incertidumbre.html>.
- Hernández, C. E. (25 de agosto de 2020). *Venezuela e Irán niegan la supuesta compra de misiles denunciada por Colombia*. Recuperado de: <https://www.infodefensa.com/latam/2020/08/25/noticia-venezuela-desestima-informaciones-sobre-supuesta-compra-misiles.html>.
- Jéifets, L. S. y Konoválova, K. A. (2020). Seguridad multidimensional e integración latinoamericana en tiempos de crisis. *Iberoamérica*, 3, 5-26. <https://doi.org/10.37656/s20768400-2020-3-01>.
- Kourliandsky, J.-J. (2013). Irán y América Latina: más cerca por una coyuntura de futuro incierto. *Revista Nueva Sociedad*, 246, 144-158. Recuperado de: <https://biblat.unam.mx/hevila/Nuevasociedad/2013/no246/11.pdf>.
- Lajtman, T. (2021, abril 30). *La vacuna Sputnik V en América Latina*. Recuperado en junio de 2021 de: <https://www.celag.org/la-vacuna-sputnik-v-en-america-latina/>.

- Liana, R. E., y Douglas, F. (2015). *Russia in Latin America: A Strategic Analysis*. Recuperado en junio de 2021 de: https://cco.ndu.edu/Portals/96/Documents/prism/prism_5-4/Russia%20in%20Latin%20America.pdf.
- Lissardy, G. (25 de enero de 2021). Biden y América Latina: del cambio climático a Venezuela, la nueva agenda de EE. UU. para la región. *BBC*. Recuperado de: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-55791150>.
- Lobo, J. F. y Rodríguez Silvestre, F. (2020). *The International Law on the Use of Force in light of new developments from the Americas*. Recuperado de: <https://biblio.ugent.be/publication/8681236/file/8681238>.
- López, I. y Chávez, S. (2015). *La presencia militar rusa en América Latina*. Recuperado de: <https://www.connectas.org/la-presencia-militar-rusa-en-america-latina/>.
- Malamud, C. y García, C. (2007). *Outside Players in Latin America (II): Iran (ARI)*. Paper ARI 124/2007. Recuperado de: http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_en/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_in/zonas_in/ari124-2007.
- Martínez, J. (Noviembre de 2016). China: Economía de mercado. *Nueva Sociedad*. Recuperado de: <https://nuso.org/articulo/china-economia-de-mercado/>.
- Mary, G. (9 de junio de 2021). *La Fuerza Aérea Argentina, en busca de la capacidad supersónica perdida*. Recuperado de: <https://www.infodefensa.com/latam/2021/02/26/noticia-india-espera-comercializar-productos-militares-chile-venta-remolcador.html>.
- Ministerio de Relaciones Exteriores de Cuba. (1º de abril de 2021). *Cuba y Rusia ratifican su interés de cooperación mutua*. Recuperado de: <http://www.minrex.gob.cu/es/cuba-y-rusia-ratifican-su-interes-de-cooperacion-mutua>.
- OEA. (s.f.). *Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca*. Recuperado de: <https://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/b-29.html>.
- Orgaz, C. (28 de noviembre de 2019). Cuáles son los países de América Latina que más dinero le deben a China (y qué implicaciones tiene esa deuda). *BBC*. Recuperado de: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-50574118>.
- Red Académica de América Latina y el Caribe sobre China. (2020). *América Latina y el Caribe: flujos y acervos de OFDI China (2004-2019)*. Recuperado de: <https://www.redalc-china.org/monitor/informacion-por-pais/busqueda-por-pais/80-america-latina-y-el-caribe>.
- Semana. (12 de junio de 2021). *La alianza entre Venezuela e Irán prendió las alarmas de Estados Unidos*. Recuperado de: <https://www.semana.com/>

mundo/articulo/la-alianza-entre-venezuela-e-iran-prendio-las-alarmas-de-estados-unidos/202100/.

Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe [Sela]. (2014). Relaciones entre la India y América Latina y el Caribe. En *Las relaciones de América Latina y el Caribe con India: Una ventana de oportunidad* (pp. 15-17). Recuperado de: http://www.sela.org/media/3200125/t023600006048-0-dt_2-14_relacion_alc-india.pdf.

Stockholm International Peace Research Institute [SIPRI]. (15 de marzo de 2021). *SIPRI Arms Transfers Database*. Recuperado de: <https://armstrade.sipri.org/armstrade/page/values.php>.

Torres, J. (14 de julio de 2020). *A sus órdenes, Trump. Adiós TLC con China*. Recuperado de: <https://expansion.mx/opinion/2020/07/13/a-sus-ordenes-trump-adios-tlc-con-china>.

Tzili, E. (2017). Antecedentes y proyecciones del Foro China-Celac y su influencia en la dinámica hemisférica. En *La proyección de China en América Latina y el Caribe* (pp. 145-171). Bogotá: Editorial Pontificia Universidad Javeriana y Fundación Konrad Adenauer. Recuperado de: https://www.cultura-ciudadana.org/wp-content/uploads/2020/05/La-proyección-de-China-en-América-Latina-y-El-Caribe_-v_3.pdf.

Web Infomil. (2016). *China donará cinco millones de dólares a Colombia en asistencia militar*. Recuperado de: <https://www.infodefensa.com/latam/2016/10/30/noticia-colombia-china-asistencia-militar-colombia-sumas-millones-dolares.html>.

El *Brazil First* de Bolsonaro y la crisis del regionalismo en América Latina en el marco de la pandemia del COVID-19

Regiane Nitsch Bressan*

Introducción

El capítulo tiene como objetivo trazar los principales rasgos del gobierno de Jair Messias Bolsonaro (2019) para la agenda del regionalismo latinoamericano en el marco de la pandemia del COVID-19. Con este fin, el trabajo presenta las características de la política exterior brasileña bajo el gobierno Bolsonaro. A continuación, analiza las tensiones generadas por Brasil en el contexto del regionalismo latinoamericano, incluyendo el abandono de Unasur y Celac, así como las amenazas al propio Mercosur, marcadas por el desacuerdo con Argentina. Junto al análisis de las instituciones regionales, la investigación examina el desmantelamiento de la estructura institucional ambiental que afecta la gobernanza regional para la Amazonia, a la cual impacta en la negociación Mercosur-Unión Europea. Finalmente, el trabajo explica cómo el gobierno de Bolsonaro fue ineficiente en la lucha contra la pandemia, al punto de convertirse en un paria internacional en este tema.

El gobierno de Bolsonaro está marcado por el intento de deconstruir la agenda internacional desde la redemocratización de Brasil. Con respecto a América Latina, la política exterior brasileña llevó a cabo un proceso de deconstrucción de las relaciones con los países vecinos, ya sea en el contexto de los procesos de integración, ya sea en las organizaciones regionales o en las relaciones bilaterales. La Cancillería, bajo la gestión de Ernesto Araújo (2019-2021), impuso una desvinculación de las relaciones

* Profesora adjunta del curso de Relaciones Internacionales en la Escuela de Política, Economía y Negocios de São Paulo (EPPEN) de la Universidad Federal de São Paulo (UNIFESP). Profesora del Programa de Posgrado en Relaciones Internacionales San Tiago Dantas (UNESP, UNICAMP y PUC-SP). Doctora y magíster en Integración de América Latina, Universidad de São Paulo (PROLAM-USP). Contacto: regianebressan@gmail.com.

diplomáticas en la región y casi comprometió a Brasil en una “aventura bélica” para derrocar al gobierno de Nicolás Maduro en Venezuela.

Con esfuerzos dirigidos a un alineamiento automático con los Estados Unidos de Trump (2017-2021) en busca de la alianza incondicional, Bolsonaro ha sacrificado relaciones con sus vecinos. En esta estrategia, organizaciones regionales como Unasur y Celac fueron abandonadas por Brasil. A su vez, el Mercosur quedó relegado a una posición de poca importancia para Bolsonaro, a lo cual pretende hacer retroceder el núcleo de la integración suramericana.

A lo largo de sus años de gobierno, Bolsonaro nombró a dos cancilleres: Ernesto Araújo (2019-2021) y Carlos Alberto França (2021). Araújo representaba el ala ideológica bolsonarista, impulsando la política exterior no como un medio para proyectar a Brasil internacionalmente, sino como un instrumento de transformación ideológica, posicionándose constantemente como militante contra el globalismo y las causas progresistas. Por su parte, el actual ministro Carlos Alberto França tiene la intención de revertir las relaciones con ciertos países, también afectados por el cambio en la presidencia de Estados Unidos de Joe Biden (2021). Con França, la diplomacia brasileña ha adoptado una postura más discreta y está intentado reconstruir puentes, tras un período en que el país se limitó a establecer alianzas entre gobiernos conservadores con discursos ideológicos y de carácter iliberal, muy difundidos en la última década.

Incluso el giro conservador en la política mundial en la década de 2010 proporcionó un escenario fructífero para el surgimiento de nuevos gobiernos antiliberales en todo el mundo, que comenzaron a desafiar los principios básicos de la democracia, el multilateralismo y el regionalismo. Dentro del regionalismo, los gobiernos conservadores e iliberales de América del Sur comenzaron a proponer nuevas alianzas y proyectos de concertación ideológica de baja complejidad e institucionalidad, con cierta volatilidad y poco desempeño. Se crearon nuevas iniciativas de concertación ideológica y de oposición a los procesos anteriores, presionando por el desmantelamiento del regionalismo poshegemónico.

Reconociendo este nuevo período con características intrínsecas y mapeando iniciativas contemporáneas, como el Grupo de Lima (2017) y el Foro de Progreso y Desarrollo en América del Sur (Prosur) (2019), Mariano, Bressan y Luciano (2021) denominaron el momento actual como *regionalismo líquido*, inspirados en los conceptos de modernidad líquida de Zigmunt Bauman (2001). La nueva ola se caracteriza por aspectos de mayor fluidez en los acuerdos regionales. Según los autores, en el regionalismo líquido:

The current trend has been to prioritize the creation of flexible and informal institutional structures, free of any concerns as to setting up bureaucratic structures in charge of consolidating behaviors and safeguarding memories from which the actors can guide their actions in the short, medium and long term. At the same time, there is an appreciation of the individualization of the Member States expressed in an emphasis on national autonomy, which makes the

regional initiatives of this period more mechanisms for consultation than integration. In this sense, an important characteristic of Latin American regionalism is its strong dependence on the political will of heads of state (Malamud 2008). Consequently, its susceptibility to constant change when subjected to new pressures resulting from political shifts brings it closer to the characteristics of fluids or liquids (Bauman 2000). Instability has become a hallmark of this new wave of regionalism (Mariano, Bressan y Luciano, 2021, p. 6).

El regionalismo líquido también explica los nuevos movimientos en la dirección del Mercosur, que está tensionado por convertirse en un bloque de integración menos institucionalizado, perpetuando su aspecto intergubernamental y fuertemente dependiente de la voluntad política de los presidentes de los países miembros.

Al final, este capítulo analiza cómo la política exterior de Jair Bolsonaro ha refrendado y agudizado las nuevas alianzas ideológicas y fugaces en la región en el marco del regionalismo contemporáneo. Bolsonaro permanece exento en el compromiso con las diferentes agendas regionales, sea en temas ambientales, de salud o incluso de integración.

La política exterior del gobierno Bolsonaro: conservadurismo, ideología y alineación automática con Trump

El primer ministro de Relaciones Exteriores, Ernesto Araújo, en su discurso inaugural del 2 enero de 2019, dijo que el gobierno de Bolsonaro liberaría a Brasil y la política exterior “a través de la verdad” (Araújo, 2 de enero de 2019). A lo largo de su alocución, sin hacer mención al Mercosur, Araújo habló sobre la admiración que sentía por Estados Unidos, Italia, Hungría y Polonia. Marcando su rasgo ideológico, condenó la “teofobia”, explicando su visión sobre el globalismo, pero evocó el nombre de Dios siete veces en su discurso. Por lo tanto, el exministro Araújo representaba el ala ideológica que apoyaba al gobierno Bolsonaro y promovía la política exterior no como un medio para proyectar a Brasil internacionalmente, sino como un instrumento de transformación ideológica de las relaciones de Brasil con el mundo. Durante estos años, Araújo se posicionó constantemente como militante opuesto a las organizaciones regionales y las causas progresistas (Bressan, Menezes y Ribeiro, 2021).

Desde el inicio de la administración de Bolsonaro, la política exterior brasileña ha estado marcada por retroceso en los logros de gobiernos anteriores, y determinada por la ideologización y el alineamiento automático con Estados Unidos, especialmente durante el gobierno de Donald Trump (2017-2020). El canciller Ernesto Araújo predicaba y afirmaba que las instituciones, los organismos y los acuerdos internacionales constituían una amenaza a la soberanía y el nacionalismo. Para el exministro Araújo,

la soberanía brasileña debe ser respaldada por una retórica antiglobalista e ideológica, basada en el argumento de que el globalismo sería anticristiano y antioccidental, lo que resultaría en la aculturación de las naciones. Por lo tanto, la agenda de acción bolsonarista, a nivel internacional, consistía en negar paradigmas, avances y posicionamientos brasileños para el regionalismo sudamericano logrados en el marco del regionalismo poshegemónico, aplicando una visión política que mezcla el liberalismo económico y el conservadurismo político (Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil, 3 de mayo de 2019).

A principios de 2019, Araújo realizó una serie de cambios en el plan de estudios del Instituto Rio Branco para la formación del cuerpo diplomático brasileño. Comenzó a enfatizar asignaturas con un enfoque en los autores clásicos, quitando disciplinas importantes para el reconocimiento de la historia de los pueblos latinoamericanos. La reformulación se produjo mediante la exclusión de la asignatura de Historia de los Pueblos de América Latina y la reducción de la carga lectiva de asignaturas como Economía, Lengua Diplomática e Historia de la Política Exterior Brasileña. Se incluyeron las asignaturas Clásicas I y II, impartidas en los dos primeros semestres del curso (Colletta, 10 de febrero de 2019). El canciller también promovió en Itamaraty (Cancillería) un seminario sobre el “globalismo” y sus implicaciones para las relaciones internacionales, a través de una alianza entre el Ministerio de Relaciones Exteriores y la Fundación Alexandre de Gusmão (Funag). Los seminarios promovidos en la Funag a lo largo de su mandato tuvieron poco apego a la agenda de relaciones internacionales.

Por tanto, en línea con la retórica adoptada por Araújo, el regionalismo fue tratado dentro del ámbito ideológico (Saraiva y Silva, 2019). Se rechazó la idea de una integración ampliada, que va más allá de la integración económica y comercial, abarcando también aspectos sociales y de infraestructura, articulada durante el período de auge de los gobiernos progresistas. Las diferencias ideológicas y la reorganización política de los gobiernos regionales a lo largo de la década de 2010 produjeron divergencias como la comprensión de los efectos de los proyectos de integración. Se volvió del enfoque eminentemente comercial al ámbito de la integración regional, con el desmantelamiento de las propuestas del período de la ola rosa (Souza y Vieira, 2020).

Frente a las rupturas en el curso de la política exterior brasileña de este siglo, el gobierno de Bolsonaro ha comenzado a ocasionar consecuencias negativas para el país y la política exterior brasileña hacia la región. La retórica ideológica, alineada automáticamente con Estados Unidos, resultó en la destrucción del liderazgo brasileño en el ámbito regional, impactando directamente en el regionalismo sudamericano y sus órganos institucionales (Mariano y Menezes, 2021).

Todavía en 2020, los ministros de Relaciones Exteriores de Brasil de los gobiernos anteriores, a saber Fernando Affonso Collor de Mello (1990-1992), Itamar Augusto Franco (1992-1994), Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010), Dilma Vana Rousseff (2011-2016) y Michel Temer (2016-2018), publicaron una carta emblemática protestando contra la conducción de la política exterior brasileña en el actual gobierno de Bolsonaro. Superando sus diferentes trayectorias

y opiniones políticas, afirmaron en consonancia la urgente necesidad de la renovación y reconstrucción de la política exterior brasileña. Según los exministros, la nueva política exterior de Bolsonaro no solo retrocede en aspectos políticos, sociales y ambientales, sino que transgrede vertiginosamente los vectores de política exterior constitucionalmente establecidos, apoyando “aventuras intervencionistas, cediendo terreno a poderes extrarregionales” (Cardoso *et al.*, 2020).

Otro objetivo recurrente en la política exterior brasileña pasó a ser el multilateralismo y los organismos internacionales. El Brasil ejerció un papel subordinado a los intereses de los Estados Unidos de Trump desde el principio (Mariano y Menezes, 2021). Primero ofreció territorio para la instalación de una base militar estadounidense, desafiando a los propios militares brasileños. En segundo lugar, Brasil votó contra Palestina en el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas en marzo de 2019. Este fue el único voto de un país latinoamericano a favor de Israel y también fue la primera vez que Brasil votó en contra del pueblo palestino. La lista de retrocesos en política exterior es extensa e incluye las áreas de derechos humanos, derechos de la mujer, combate a la pandemia y hostilidades a China —principal socio comercial del país desde 2009—, entre otros.

A lo largo de estos tres años se produjeron muchos reveses brasileños en las relaciones internacionales. Aunque el exministro Araújo presentaba un discurso nacionalista e ideológico, el servilismo al presidente Trump buscaba hacer de Brasil casi un protectorado de Estados Unidos (Mariano y Menezes, 2021). En noviembre de 2019, con la elección de Joe Biden, las relaciones con el país norteamericano ampliaron el aislamiento internacional de Brasil. Bolsonaro repitió las acusaciones de fraude electoral realizadas por Trump y su equipo. Para Bolsonaro, Biden no sería un presidente legítimo. Al final, reconoció tímidamente la victoria del demócrata, pero su gesto no tuvo efecto práctico en términos diplomáticos por tratarse de un mero protocolo (Bressan, Menezes y Ribeiro, 2021).

En 2021, bajo una fuerte presión de los diputados —sobre todo del Senado Federal— se pidió la dimisión de Araújo, por lo cual fue reemplazado el 8 de abril por Carlos Alberto França. El nuevo canciller se hizo cargo dirigiendo su retórica a la necesidad de luchar contra la pandemia de coronavirus. En su discurso inaugural, el actual ministro afirmó que, con respecto al Mercosur, “es necesario ir más allá, abriendo nuevas oportunidades” (França, 6 de abril de 2021). Sin embargo, el cambio en la Cancillería no expresó un nuevo comportamiento en relación con América Latina y las organizaciones regionales de las que Brasil forma parte.

El *Brazil First* y la crisis del regionalismo latinoamericano

La expresión “*Brazil First*” se refiere a la idea de “*America First*”, que defiende el nacionalismo y el aislacionismo como base para la política pública. Entre las diversas

acciones políticas posibles a desarrollar bajo la inspiración de *America First*, se encuentran los embargos comerciales, el boicot o incluso el retiro de organismos internacionales y, potencialmente, el uso de la fuerza militar (Cintra, 2021). Pese a las diferencias en relación con Estados Unidos, Brasil parece estar sesgado por tal estrategia en la región latinoamericana, donde ya ha ejercido el liderazgo y fue protagonista de diferentes bloques regionales anteriormente.

En uno de sus primeros discursos, Bolsonaro confirmó su intención de desvincularse de América Latina, retirándose de los organismos regionales y anulando cualquier vestigio del protagonismo que Brasil ejerció en la región a lo largo de la primera década del siglo XXI (Bressan, 2016). Sus acciones se llevaron a cabo de manera sistemática y muestran un retroceso en la política exterior brasileña desde la democratización del país en 1985 (Bressan, Menezes y Ribeiro, 2021)

Según Celso Amorim (Brieger, 2020), exministro de Relaciones Exteriores de los gobiernos de Lula y Roussef, Bolsonaro juega un papel de sumisión total a Estados Unidos, principalmente a la figura de Donald Trump. A diferencia de Barack Obama, que buscó el diálogo con toda América Latina a través de reuniones que incluían a la propia Unasur o incluso a Cuba, como ocurrió en la Cumbre de la OEA en Panamá en 2015, Trump diseñó una política exterior reacia al multilateralismo, al regionalismo y a determinados países latinoamericanos. Además, Trump se opuso a la Celac porque consiste en una organización que nunca ha agregado a Estados Unidos y Canadá, mientras que incluye un diálogo gradual con China, Rusia y otros países de diferentes visiones e ideológicamente distintos. La sumisión de Bolsonaro y Araújo respondería al interés de lealtad absoluta que demandan Trump y sus principios (Brieger, 2020).

En el ámbito multilateral, Brasil votó en contra de una resolución de Naciones Unidas que condenaba y pedía el fin del embargo estadounidense a Cuba. Esta acción cambió la posición diplomática adoptada desde 1992, cuando se votó por primera vez para condenar el embargo. El cambio de posición brasileña reforzó el principio de alineación con Trump en las relaciones con América Latina. Bolsonaro ha criticado repetidamente la anterior política exterior hacia Cuba, amenazando con investigar los pasados préstamos de Brasil a la isla. Además, en su discurso en la Asamblea General de la ONU en septiembre de 2019, el presidente brasileño afirmó que habría “un plan de Castro, Hugo Chávez y Lula para establecer el socialismo en América Latina, lo cual sigue vivo y hay que combatirlo” (Paludo, 2020, p. 85). El apoyo de Bolsonaro al embargo a Cuba, contrario al posicionamiento histórico brasileño, afrenta las relaciones Brasil-Cuba, hace tambalear la confianza en las relaciones regionales brasileñas y, además, enreda un debate más amplio de derecho internacional en la propiedad del propio embargo.

En enero de 2020, Jair Bolsonaro anunció la salida de Brasil de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (Celac) por considerar que la organización no tenía resultados, incluso en la defensa de la democracia. “Por el contrario, [la CELAC] dio escenario a regímenes no democráticos como los de Venezuela, Cuba, Nicaragua”, declaró el canciller Araújo (AFP, 27 de enero de 2020).

Entre las razones de la decisión brasileña de retirarse de la Celac, estarían la participación de Cuba en el organismo, así como la representación venezolana conformada por funcionarios del gobierno del presidente Nicolás Maduro (*Deutsche Welle*, 16 de enero de 2020). El gobierno brasileño se encuentra entre los cincuenta países que reconocen al autoproclamado Juan Guaidó como el gobierno interino del líder opositor venezolano, desde el 23 de enero de 2019. De hecho, el gobierno brasileño solo considera legítimos a los representantes de Guaidó en diversos organismos internacionales y regionales.

El gobierno brasileño ya se había retirado de la Celac en 2019, año en que Bolsonaro asumió la presidencia, cuando el organismo era liderado por Bolivia, todavía durante el gobierno del expresidente Evo Morales (2006-2019). La Celac es uno de los principales foros de debate político en América Latina, ya que fue creada en febrero de 2010, durante el gobierno del expresidente Luis Inacio Lula da Silva. Reúne a casi todos los países de la OEA (Organización de Estados Americanos), a excepción de Estados Unidos y Canadá. La acción del bloque, con el objetivo de promover el diálogo en la región, estuvo prácticamente paralizada en los últimos años por la llegada de gobiernos conservadores al poder en la región (Brieger, 2020).

En 2019, Bolsonaro también formalizó la salida de Brasil de Unasur (Unión de Naciones Suramericanas), un mes después de que firmara en Santiago de Chile la creación de otra iniciativa sudamericana, Prosur. La suspensión de la participación brasileña en Unasur se produjo debido a la crisis en la organización y la salida de otros países de la región. El bloque se encuentra en un estado de letargo en relación con sus propósitos y objetivos, siendo los únicos miembros Guyana, Bolivia, Surinam y Venezuela.

La creación de Prosur y el vaciado de Unasur acabaron con el único mecanismo de resolución de conflictos en América del Sur, el Consejo de Defensa Sudamericano (CDS). Esto crea condiciones para que otras potencias e instituciones interfirieran en la región, como en el caso de la crisis político-humanitaria en Venezuela que está bajo la influencia de China, Rusia y Estados Unidos (Souza y Vieira, 2020). El CDS también tuvo como objetivo debatir la realidad global desde una perspectiva sudamericana, además de establecer “un importante intercambio sobre formación y capacitación militar” (Fuccille y Rezende, 2013, p. 91).

El giro sudamericano hacia la derecha dio lugar a la idealización de una nueva alianza “libre de ideologías”. El Foro para el Progreso de América del Sur (Prosur), en sustitución de Unasur, fue ratificado por Brasil, Argentina, Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú y Guyana. El nuevo foro tiene una estructura ligera y flexible, con reglas operativas claras y un mecanismo ágil de toma de decisiones (*Deutsche Welle*, 16 de abril de 2019).

La propuesta del Prosur implica una pérdida de influencia de Argentina y Brasil en la región, ya que la Unasur y el CDS tenían a estos dos países, más Venezuela, como principales líderes del bloque integracionista y de su principal mecanismo de defensa y seguridad (Souza y Vieira, 2020). La nueva organización tiene a Chile y Colombia como protagonistas, y puede generar disonancia en el equilibrio de poder en América

del Sur, ya que el eje de influencia está migrando desde la parte atlántica del continente (Brasil, Argentina y Venezuela) hacia la pacífica (Chile y Colombia).

A su vez, Brasil no ha buscado mantener su poder geopolítico en la región para lograr un proyecto regional basado en Unasur o en el CDS, que revitalizaría el carácter de la defensa sudamericana. Las vicisitudes intencionales de Bolsonaro culminaron en la inacción brasileña y el embotamiento del CDS. La omisión y el desmantelamiento de los logros del PEB de este último gobierno explican, en cierta medida, la parálisis del CDS (Bressan y Oliva, 2021).

Además de Prosur, Brasil también forma parte del Grupo de Lima (2017), creado para abordar la crítica situación en Venezuela y explorar formas de contribuir al restablecimiento de la democracia en ese país mediante una salida pacífica y negociada. Tanto el Grupo de Lima como Prosur son iniciativas de concertación ideológica y oposición a procesos creados en la ola anterior, con características de alta volatilidad y bajo desempeño (Mariano, Bressan y Luciano, 2021), reconocidos dentro del regionalismo líquido.

El Mercosur, núcleo duro de la integración sudamericana, con una estructura institucional más desarrollada y consolidada en relación con los bloques mencionados (Bressan 2012), sufre las nuevas intenciones de la política exterior brasileña, como se discute a continuación.

Mercosur: treinta años del bloque y divergencias entre miembros

El presidente Jair Bolsonaro ya demostraba su oposición a la integración regional y al Mercosur incluso antes de su candidatura. En agosto de 2017 publicó un comunicado en la red social Twitter en el que decía que “hay que deshacerse de los lazos del Mercosur e ir al bilateralismo. Brasil tiene autonomía para comerciar con todo el mundo” (Bolsonaro, 25 de agosto de 2017).

Aún en 2018, tras la confirmación de la victoria de Jair Bolsonaro en las elecciones presidenciales, Paulo Guedes, entonces nominado para asumir el Ministerio de Economía, afirmó que el Mercosur no sería una prioridad y que el gobierno no sería prisionero de las relaciones ideológicas. Para el ministro, el bloqueo sería “demasiado restringido” y “cuando se hizo, fue totalmente ideológico” (Agostine y Ramalho, 29 de octubre de 2018). Actualmente, Guedes defiende la flexibilidad de los acuerdos comerciales con países del bloque.

Con motivo de las elecciones presidenciales argentinas celebradas en octubre de 2019, Bolsonaro manifestó públicamente su apoyo a la reelección del entonces presidente Mauricio Macri y dijo, en un discurso en el Instituto Rio Branco en mayo de 2019, que el mundo “no quiere otra Venezuela más al sur de nuestro continente” (Ministerio de Relaciones Exteriores Brasil, 3 de mayo de 2019). A su vez, Alberto Fernández, aún

en campaña electoral, visitó a Luiz Inácio Lula da Silva en la Superintendencia de la Policía Federal en Curitiba en julio del mismo año, dejando clara su posición respecto a la detención del expresidente. Fernández afirmó, en la misma ocasión, que si ganaba las elecciones se revisaría el acuerdo entre Mercosur y la Unión Europea porque se habían precipitado y era supuestamente una estrategia para la reelección de Macri (Exame, 5 de julio de 2019).

Tras la confirmación de la victoria de Alberto Fernández como presidente de Argentina (2019), Bolsonaro lamentó el resultado y dijo que no lo felicitaría (Pinto, 28 de octubre de 2019). En principio, el presidente brasileño enviaría al entonces ministro de Ciudadanía Osmar Terra a representar a Brasil en la toma de posesión de Fernández, pero luego se echó atrás y decidió que asistiera su vicepresidente, Hamilton Mourão.

La crisis con el gobierno argentino también se produjo a través de la vía diplomática. Ernesto Araújo expresó su preocupación por el gobierno de Fernández y su compromiso con el Mercosur. De acuerdo con una entrevista concedida a *Bloomberg* y publicada por el Ministerio de Asuntos Exteriores, Araújo afirma que “el Mercosur está viviendo su mejor momento en 30 años” y que “los actuales dirigentes argentinos —Alberto Fernández y Cristina Kirchner— son los mismos que durante años impusieron barreras y frenaron el funcionamiento del Mercosur” (Araújo, 3 de septiembre de 2019).

En cuanto a los propósitos del Mercosur y mientras Bolsonaro apoya la flexibilización de los acuerdos comerciales entre los países del Mercosur y una mayor libertad comercial (Costa, 2021), el gobierno de Alberto Fernández defiende el fortalecimiento conjunto del bloque, rechazando la búsqueda de soluciones individuales (Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto de Argentina, 11 de junio de 2021). El discurso del presidente de Argentina Alberto Fernández en la Cumbre del Mercosur, celebrada en julio de 2020, reivindicó la idea de América Latina como “un solo país, como fue la idea de Bolívar y San Martín” (Colombo, 2 de julio de 2020), trascendiendo la noción de integración regional estrictamente comercial que propugnan los gobiernos conservadores del bloque, especialmente Brasil y Uruguay.

La reunión de jefes de Estado del Mercosur realizada en marzo de 2021 para celebrar el 30.º aniversario de la firma del Tratado de Asunción fue palco de desacuerdos y conflictos existentes entre los actuales gobiernos de los Estados miembros. En dicha ocasión, Bolsonaro manifestó la necesidad de modernizar el bloque y que Brasil quiere el apoyo de los demás miembros “para seguir ampliando la red de negociaciones comerciales extrarregionales” (Bolsonaro, 2021).

Así, el Mercosur ha sufrido fuertes choques debido al cambio de gobiernos en la región, que han favorecido la flexibilidad del bloque y la reducción de su agenda social en detrimento del predominio de la agenda de liberalización comercial y negociaciones extrarregionales (Costa, 2021). La más reciente disputa entre el presidente uruguayo Lacalle Pou y el argentino Alberto Fernández por la flexibilización del Mercosur durante la cumbre de los 30 años del bloque, ilustra claramente la falta de alineación entre los Estados miembros y el estancamiento que han sufrido las iniciativas de integración con mayor ambición (Figueiredo, 26 de marzo de 2021).

En julio de 2021, Brasil asumió la presidencia *pro tempore* del Mercosur durante la 58.ª Cumbre de Jefes de Estado del Mercosur y Estados Asociados realizada por videoconferencia. La reunión se caracterizó por la falta de armonía y el aislamiento entre los miembros. No hubo transmisión oficial de la Cumbre vía Mercosur, solo transmisión individual de declaraciones de los respectivos Estados, y Paraguay y Uruguay no la transmitieron. El encuentro fue testigo de un desajuste de intenciones entre Argentina y Paraguay, que luchan por mantener la unidad del bloque y sus preceptos originales de unanimidad y negociación consensuada; y Brasil y Uruguay, que buscan flexibilidad y retroceso del Mercosur a una zona de libre comercio (Figueiredo, 26 de marzo de 2021).

El presidente Jair Bolsonaro dijo que, frente al bloque, el foco de Brasil será modernizar la agenda económica del Mercosur. En su discurso inaugural de la presidencia *pro tempore* indicó que desea abrirse y buscar una mayor y mejor integración de las economías en las cadenas de valor. Denotando una visión pragmática que quiere resultados, Bolsonaro cree en la importancia de que el bloque sea un instrumento para la modernidad y prosperidad de sus socios. Como presidente *pro tempore* del Mercosur, se propone iniciar negociaciones y concluir los acuerdos comerciales pendientes, mientras se reducen los aranceles y se eliminan otras barreras al flujo comercial. Para Jair Bolsonaro, es necesario avanzar en dos temas: la reducción del arancel externo común y la flexibilidad para la adopción de acuerdos con comerciales con socios externos (Mello, 15 de julio de 2021).

Por tanto, en la agenda de “modernización económica”, Bolsonaro quiere la reducción del arancel externo común que grava las exportaciones de los países del bloque, del 12,8% al 5,5%. Además, el presidente brasileño pretende flexibilizar las cláusulas que establecen que todos los nuevos tratados de libre comercio deben ser aprobados por consenso por los países miembros. Es decir, las decisiones del bloque se tomarían por mayoría, lo que podría llevar a una trampa cuando Brasil se encuentre en una situación desfavorable, como ha ocurrido en el pasado.

Para la industria nacional brasileña y las élites económicas, el Mercosur es el mercado prioritario para la venta de productos manufacturados, tecnología y la industria automotriz. En 2019, Brasil tuvo un superávit del 6% en la balanza comercial con el bloque, lo que representó una ganancia de 8.000 millones de dólares. Brasil tiene un comercio tradicional de productos manufacturados más allá del Mercosur, ya que los productos no son muy competitivos en general. Además, la reducción del arancel externo común implicaría una amenaza para la industria nacional brasileña, que también disfruta de políticas proteccionistas.

La Confederación Nacional de Industrias (CNI) de Brasil expresó su preocupación por las tensiones entre los miembros del Mercosur en la cumbre presidencial. Admitiendo que la integración del Mercosur necesita ajustes y mejoras, la CNI confirma que el bloque sigue siendo la oportunidad que mejor brinda resultados económicos y sociales para Brasil. A pesar de las dificultades entre los socios, Mercosur registró resultados significativos para Brasil en los últimos años. La celebración de acuerdos internos, como aquellos para facilitar el comercio y las compras gubernamentales que están pendientes

de internalización por parte de los países, son de gran interés para la industria y el sector de servicios en Brasil (*Estadão Conteúdo*, 8 de julio de 2021). Además, la CNI también muestra interés en negociar el Acuerdo Mercosur-Unión Europea, que sufre daños por los problemas medioambientales del gobierno de Bolsonaro, como se verá adelante.

Gobernanza ambiental en la Amazonia y la destrucción de Jair Bolsonaro

En las últimas décadas, Brasil ha desempeñado un papel de liderazgo internacional en las negociaciones sobre medio ambiente, biodiversidad y cambio climático. A partir de 1992, con motivo de la celebración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo (Eco-92), la diplomacia ambiental que ejerce el país comienza a basarse en un compromiso con la búsqueda de soluciones multilaterales, en un sistema internacional cada vez más rigido por normas y tratados (Farias *et al.*, 2021).

Internamente, la política ambiental brasileña se ha desarrollado significativamente, dando forma a una agenda de gobernanza relevante para la Amazonia. A pesar de los desafíos para implementar una política eficiente para combatir la deforestación y preservar el bosque, el país creó y desarrolló una sólida estructura institucional, administrativa y legal destinada a proteger los recursos naturales (Moura, 2016).

A partir de 2019, la agenda ambiental brasileña comenzó a sufrir el debilitamiento de sus bases, reflejo de la negación y retórica controvertida adoptada por Bolsonaro. Desde su campaña electoral, el actual presidente ha expresado posiciones muy contrarias al cuidado del medio ambiente, actuando con irrespeto a los tratados firmados por Brasil en el ámbito internacional. Al asumir la Presidencia de la República, Bolsonaro dismanteló la burocracia gubernamental con base en la Medida Provisional 870/201948. A partir de este acto, las instituciones ambientales brasileñas perdieron su autonomía y se debilitaron en términos estructurales. También el sector ambiente sufrió pérdidas importantes de recursos dentro del presupuesto federal. Para sostener estos cambios, se eligieron representantes para asumir posiciones de confianza que trabajan en representación de grupos de interés vinculados al gobierno, como la agroindustria, completando el dismantelamiento de las instituciones ambientales y debilitando la gobernanza ambiental en Brasil (Bressan, 2020).

Deconstruyendo la estructura institucional de protección ambiental, se realizaron cambios sustanciales en los Ministerios de Agricultura, Ganadería y Abastecimiento (MAPA) y Medio Ambiente (MMA). De este último, se disolvieron el Departamento de Políticas de Cambio Climático y el Departamento de Monitoreo, Apoyo y Promoción de Acciones sobre Cambio Climático. Por otra parte, se redujo el 95% de la cantidad asignada a las políticas de cambio climático. Además de la restructuración de las instituciones brasileñas, se produjo la reubicación de la Agencia del Servicio Forestal MMA en MAPA, lo que provocó otro revés en la agenda de preservación ambiental. El MAPA no está interesado en la preservación ambiental ni en promover la demarcación de tierras indígenas, su principal interés es aumentar la frontera terrestre en el sector agrícola.

Además, a través de las políticas implementadas por MAPA, en poco más de 20 meses del gobierno de Bolsonaro, se autorizaron 624 nuevos pesticidas, de los cuales el 6% son altamente tóxicos y el 2% son extremadamente tóxicos (Grigori, 2020).

La posición brasileña generó tensiones a nivel internacional y recibió críticas de líderes como Angela Merkel (Alemania) y Emmanuel Macron (Francia), quienes, en el momento de la cumbre del G20 en Osaka (Japón), en junio de 2019, cuestionaron la creciente deforestación en la Amazonia y la posición contraria al Acuerdo de París adoptada por el gobierno. Bolsonaro respondió a las críticas declarando que “Brasil ya no recibiría advertencias de otros países y que los alemanes tendrían mucho que aprender de los brasileños” (*Deutsche Welle Brasil*, 27 de junio de 2021).

Específicamente en relación a la gobernanza para la Amazonia, el exministro de Medio Ambiente Ricardo Salles puso fin a la participación social en la composición del Comité de Orientación del Fondo Amazonia (Cofa). El cambio repercutió en la composición del consejo de 24 miembros que orientan la aplicación de los recursos financieros del Fondo Amazonia provenientes del exterior. El sistema Cofa era tripartito y contaba con la participación del gobierno federal, el gobierno estatal y la sociedad civil organizada. Salles excluyó deliberadamente a la sociedad civil de este sistema, inhabilitando al Cofa (Lo Prete, 2020).

El gobierno de Bolsonaro también se caracteriza por operar en constante tensión con las organizaciones de la sociedad civil, devaluando su participación como acción democrática y extinguiendo sus espacios institucionales de participación (Farias *et al.*, 2021). Brasil es el tercer país con más defensores del medio ambiente asesinados, solo superado por Colombia y Filipinas (Wachenje, 29 de junio de 2020).

Además, el exministro de Medio Ambiente Salles defendió el agravamiento de la pandemia de COVID-19 como una oportunidad para realizar cambios infrallegales en la legislación ambiental brasileña. Así, los ocupantes ilegales, madereros y mineros se sintieron seguros para actuar cuando hay un discurso a nivel federal y estatal que fomenta la impunidad (Lo Prete, 2020). Salles fue exonerado en junio de 2021, objeto de una investigación penal por haber actuado supuestamente de forma ilegal a favor de los madereros. Además, dejó un legado de destrucción al medio ambiente (*BBC*, 23 de junio de 2021), al hacer retroceder las leyes e instituciones de preservación ambiental, pues hubo varios decretos que infringieron el marco regulatorio ambiental del gobierno federal. Asimismo se disolvieron más de 4.000 actos, entre decretos, ordenanzas, resoluciones y cargos desde 2019. Entre todos, se destacaron 32 decretos, algunos de los cuales involucran cambios drásticos en el asesoramiento y la participación de la sociedad civil en la gobernanza de la Amazonia (Lo Prete, 2020).

A pesar de la dimisión de Salles, no se espera que cambie la situación de ataque a la institucionalidad ambiental y a la gobernanza en la Amazonia. Joaquim Álvaro Pereira Leite fue nombrado nuevo ministro de Medio Ambiente en junio de 2021. Está en esa cartera desde septiembre de 2020, cuando pasó a ser titular de la Secretaría de Servicios Amazónicos y Ambientales. Leite es un exasesor de la Sociedad Rural Brasileña

(SRB), entidad que emitió una nota en 2019 apoyando la declaración de Salles para que el gobierno aproveche el momento de crisis de salud para dismantelar la legislación ambiental (*BBC*, 23 de junio de 2021). El actual ministro de Medio Ambiente sigue defendiendo la agroindustria y manteniendo políticas que van en contra de la gobernanza de la selva amazónica. Por lo tanto, la posición de Brasil no debe cambiar también en la comunidad internacional, incluyendo el compromiso mundial de lucha contra el calentamiento global, como exige la Unión Europea para el histórico acuerdo entre bloques y se explica a continuación.

Las negociaciones Unión Europea-Mercosur se estancaron nuevamente

En junio de 2019, el Mercosur y la Unión Europea reanudaron las negociaciones para la creación de un acuerdo de libre comercio entre los dos bloques, que fue anunciado con gran entusiasmo por el gobierno brasileño y por algunos sectores empresariales internos. La propuesta de creación del acuerdo suma un mercado de 778 millones de habitantes y representaría una cuarta parte del producto interno bruto (PIB) mundial, totalizando el 37% del comercio internacional.

Contextualmente, las negociaciones de este acuerdo se remontan a 1995. Mientras tanto, los bloques no firmaron el acuerdo debido al desacuerdo brasileño en relación a los tratados sin reciprocidad. Los europeos —al igual que los estadounidenses en la propuesta del Área de Libre Comercio de las Américas (Alca)— no renuncian a los subsidios y al proteccionismo agrícola, sino que exigen concesiones en la industria, compras públicas y servicios, que ponen en riesgo la vocación industrial de Brasil (Cervo y Bueno, 2011).

Más de veinte años después, la Unión Europea decidió retomar las negociaciones ante las medidas proteccionistas del presidente de Estados Unidos Donald Trump, sumadas a la amenaza de la expansión del capitalismo chino, apalancada por la iniciativa *Belt and Road*. Además, con el Reino Unido fuera de la Unión Europea por el Brexit, este país podría firmar varios acuerdos en el área económica destinados a una asociación más estrecha no solo con EE. UU., sino también con Mercosur. Por tanto, esta perspectiva podría haber estimulado a la Unión Europea a agilizar y finalizar las negociaciones (Schutte, 2021).

Para Mercosur, el acuerdo retoma la importancia del bloque de la comunidad internacional con capacidad para promover y representar a los países del Cono Sur. Además, sobre la crisis del regionalismo suramericano, el acuerdo otorga cierta “supervivencia” al bloque, estimulándolo hacia nuevos acuerdos y su desarrollo (Salgado y Bressan, 2020). Aun así, los términos del acuerdo pueden ser desfavorables para los países del Mercosur, especialmente para las economías más grandes del bloque —Brasil y Argentina (Wegner, Fernandes y Freitas, 2020)—, ya que implica una mayor dependencia de las exportaciones de bienes primarios y de las importaciones de bienes manufacturados.

El acuerdo también es criticado por las élites y representantes de la sociedad civil dentro del Mercosur.

Los grupos de oposición al acuerdo se han pronunciado en defensa de la estrategia autónoma para el desarrollo regional. En Brasil, cinco asociaciones sindicales expresaron su preocupación por el tratado sin precedentes entre dos bloques. Estas asociaciones justificaron la fragilidad de la industria nacional en los sectores automotriz, autopartes, químico y farmacéutico, que perdería espacio en la participación del PIB brasileño con la reducción de aranceles (Salgado y Bressan, 2020).

Para las élites económicas de la industria, el acuerdo reforzaría el estatus de Brasil como proveedor de *commodities* e importador de bienes de alto valor agregado. Además de este sector, representantes de la sociedad civil y los sindicatos élites tienen diversas preocupaciones, entre ellas el riesgo para el programa brasileño de producción de genéricos, ya que el acuerdo prevé la protección de las patentes en la fabricación de medicamentos (Dynewicz, 2019) Según los estudiosos, el tratado entre los dos bloques agravaría el proceso de debilitamiento de la industria brasileña, que en el primer semestre de 2021 representó solo el 10,3% del PIB nacional (Instituto Brasileiro de Geografía e Estadística [IBGE], 2021).

Para entrar en vigor, el acuerdo entre Mercosur y la Unión Europea debe ser aprobado por los parlamentos de los países involucrados. Sin embargo, existen serias diferencias por parte de los países europeos, que acusan al gobierno de Bolsonaro de no cumplir con los pactos internacionales para la protección del medio ambiente. Los incendios y la devastación en la Amazonia se encuentran entre los principales obstáculos para la ratificación del acuerdo, que tiene como premisa la adopción del Acuerdo de París por todos los miembros (Figueiredo, 26 de mayo de 2021).

Los líderes europeos exigen cada vez más que el gobierno brasileño luche contra la deforestación. Organizaciones ambientalistas de países europeos como Francia, Noruega y Alemania, al igual que bancos y empresas, presionan al gobierno brasileño debido a actitudes que denotan retroceso en las políticas ambientales, además del propio desmantelamiento del marco institucional para el medio ambiente, como se explicó anteriormente. Sin embargo, las reacciones de Bolsonaro son resistentes e ideológicas, acusando a Europa de ser responsable de la devastación y preguntando cuánto estarían dispuestos a pagar los países desarrollados por la protección ambiental en los países en desarrollo (*Deutsche Welle Brasil*, 16 de abril de 2019).

En 2020, el aumento de los incendios, sumado a la postura minimalista de Jair Bolsonaro sobre la protección de los pueblos indígenas, también provocó un enorme descontento entre los líderes europeos (Basso, 2020). La ratificación del acuerdo con Mercosur está siendo resistida por el Parlamento Europeo y los parlamentos nacionales, especialmente por los partidos verdes, ya que las regulaciones ambientales en la Unión Europea son extremadamente estrictas. El vertiginoso aumento del uso de plaguicidas en Brasil, por ejemplo, va en contra del principio de precaución del bloque europeo. Además del acuerdo entre bloques, las exportaciones brasileñas pueden

enfrentar resistencias a la penetración de sus productos en ese mercado, reconocido por ser exigente y restrictivo (Farias *et al.*, 2021).

Los intentos de negociar un acuerdo comercial con la Comunidad Europea, priorizando el apoyo a las prácticas productivas sostenibles, han sido rebatidos por los argumentos del gobierno brasileño sobre la necesidad de proteger la soberanía y la autodeterminación en el uso de los bienes y recursos naturales. Sin embargo, tales argumentos representan una trampa para la propia agroindustria. La pérdida del papel de vanguardia y proactivo en Brasil oscurece la posibilidad de revertir la situación en el régimen internacional de protección del medio ambiente, que incluye el Acuerdo de París (Seixas *et al.*, 2020).

Así, el acuerdo entre la Unión Europea y Mercosur y el tema ambiental en Brasil son agendas cruzadas. Según una encuesta de opinión encargada por la Rainforest Foundation Norway y realizada por la empresa Yougov, una media del 75% de los encuestados en doce países europeos están a favor de interrumpir el acuerdo comercial, “al menos hasta que se minimice la deforestación en la Amazonia, incluso si esto reduce las exportaciones europeas a los países de América del Sur” (Rainforest Foundation Norway, 2021). Según Inácio Ybáñez, embajador de la Unión Europea en Brasil, el país “necesita reconstruir la confianza con resultados en términos de deforestación” (Figueiredo, 26 de marzo de 2021).

Por lo tanto, es sintomático que, aunque la fase de negociación entre el Mercosur y la Unión Europea haya concluido, la ratificación del acuerdo haya sufrido resistencia por parte del Parlamento Europeo y de los parlamentos nacionales, ya que las normas relativas al medio ambiente en la Unión Europea son bastante rígidas. Temas como el aumento del uso de plaguicidas en Brasil generan importantes enfrentamientos con el bloque europeo, paralizando cualquier posibilidad de acuerdo en este momento, lo que hace difícil esperar mejores resultados en el escenario económico muy agravado por la pandemia de 2020.

Gestión de la pandemia en Brasil: el paria internacional

La conducta del gobierno brasileño en relación a la crisis pandémica SARS-CoV-2, también conocida como COVID-19, estuvo marcada por declaraciones y posturas negacionistas surgidas de los más altos cargos públicos. Primero, el gobierno brasileño atacó a la Organización Mundial de la Salud, mostrando resistencia a promover y alentar el aislamiento y la adopción de medidas restrictivas en el país. El presidente Jair Bolsonaro provocó continuamente multitudes y aglomeraciones en varias partes del país, defendió el uso de hidroxiclороquina —un medicamento no probado para tratar los síndromes del nuevo coronavirus—, y desacreditó y desalentó el uso de máscaras y el distanciamiento social. También comparó el contagio por COVID-19 con una “pequeña gripe” e insistió en la falsa dicotomía entre salud y economía, afirmando más de una

vez, que su gobierno no restringiría la libertad individual de los brasileños (Congresso em Foco, 11 de agosto de 2021).

Las controvertidas posturas del gobierno federal y el importante número de muertes producto del COVID-19 culminaron con la apertura de una Comisión de Investigación Parlamentaria (CPI), encargada de investigar las acciones y omisiones del gobierno en la lucha contra la pandemia. Entre las numerosas declaraciones presentadas, se destaca la de Carlos Murillo, actual gerente general de la farmacéutica Pfizer en Latinoamérica, quien confirmó que el gobierno de Bolsonaro rechazó tres propuestas por 70 millones de dosis de la vacuna Pfizer-BioNTech que podrían entregarse en diciembre de 2020, inmunizando a millones de personas en 2021 (Observatorio del Tercer Sector, 14 de mayo de 2021).

La división en la posición brasileña en relación a la pandemia no se debió a un espectro ideológico o partidista, como se podría argumentar. Los líderes de derecha vieron en la pandemia una oportunidad para concentrar el poder, como en Hungría e Israel. Otros países, como Estados Unidos y Reino Unido, tenían, al comienzo de la crisis pandémica, posiciones de resistencia e incredulidad. Retrocedieron después del aumento exponencial de infecciones y muertes por la enfermedad. Por lo tanto, la *tangibilidad* de las víctimas y la carga sobre el sistema de salud deben imponerse sobre el delirio ideológico y de negación de Bolsonaro, según Deisy Ventura (2020).

En relación a la región, un elemento geopolítico desconcertante es la ausencia absoluta del liderazgo brasileño en América del Sur en la agenda de salud. Brasil también jugó un papel de liderazgo en temas de salud en la región antes de la crisis pandémica (Ventura, 2020). Brasil fue una referencia internacional en varios programas, como los de la lucha contra el VIH y el sida, la lucha contra el tabaco y en el desarrollo técnico de los bancos de leche materna, entre otras políticas. La cooperación Sur-Sur, desarrollada en las últimas décadas principalmente con países africanos de habla portuguesa, se concretó en las políticas públicas en salud. Hasta 2019, en el ámbito de la Unasur, Brasil fue sede del Instituto Sudamericano de Gobierno y Salud, que capacitó al personal del gobierno nacional en el área de salud pública. Por lo tanto, el protagonismo brasileño fue evidente en iniciativas como el Banco de Medicamentos de Unasur, instrumento que sería esencial para negociar la compra de insumos por parte de la región en el momento más álgido de la pandemia.

La ausencia de liderazgo brasileño y respuestas a la crisis regional denota las opciones internas que el presidente Jair Bolsonaro impone a su gobierno. Desde una posición de liderazgo, Brasil comenzó a ejercer la figura de un paria internacional, siendo ridiculizado en la prensa de todo el mundo y acosado.

Brasil ha abandonado por completo su papel protagonista y entusiasta en las relaciones sudamericanas en las distintas agendas, como se explica en este artículo. En temas políticos y de integración, Bolsonaro pretende desvincularse de América Latina, rechazando las organizaciones regionales, pretendiendo un desafortunado alineamiento con Estados Unidos. En la agenda ambiental, el presidente brasileño provocó

el desmantelamiento de la institucionalidad para la protección ambiental, alejándose de los pactos internacionales para proteger el clima y la biodiversidad, incluida la gobernanza para la Amazonia. A su vez, en la agenda de salud, como promotor de la cooperación técnica y referente en los programas de políticas públicas, Brasil se ha convertido en un actor mundial en la lucha contra la pandemia en 2020. La catastrófica situación que atraviesa Brasil ha estado clamando por ayuda y presión tanto de la sociedad civil como de la comunidad internacional. Ante problemas de interdependencia que dominan cada vez más las relaciones internacionales, *Brazil First* de Bolsonaro está condenado al aislamiento y pérdidas históricas en sus relaciones con el mundo.

Conclusiones

El capítulo recorrió diferentes agendas del actual gobierno brasileño de Jair Bolsonaro —relaciones regionales e integración regional, gobernanza ambiental y gestión de la salud—, revelando cómo para la política exterior e interior consisten en grandes retrocesos en relación con los logros de los gobiernos anteriores.

En el plano internacional, el gobierno trazó una política aliada a la ideologización y al alineamiento automático con Estados Unidos, especialmente cuando estuvo bajo el gobierno de Donald Trump (2017-2020). La política exterior liderada por el primer ministro de Relaciones Exteriores, Ernesto Araújo, acusó a las instituciones, los organismos y los acuerdos internacionales regionales y multilaterales de una amenaza a la soberanía y el nacionalismo. La preservación de la soberanía brasileña fue apoyada por una retórica ideológica y antiglobalista, basada en el argumento de que el globalismo sería anticristiano y antioccidental, lo que resultaría en la aculturación de las naciones. La política exterior determinada por el nuevo canciller, Carlos França, es menos ideológica y discreta, pero no ha revertido la inestabilidad de las relaciones con Sudamérica.

Así, a nivel regional, Bolsonaro y su gobierno implementaron una política que consistió en negar los paradigmas, avances y posiciones brasileñas del regionalismo sudamericano logrados en el marco del regionalismo poshegemónico, aplicando una visión política que mezcla el liberalismo económico y el conservadurismo político. Brasil comenzó a presentar una posición diferente a las líneas tradicionales que han marcado su política exterior, oponiéndose a la condena del embargo a Cuba en la ONU, por ejemplo, en un alineamiento automático y desafortunado con Estados Unidos. El país abandonó Celac y Unasur, paralizando también al CDS, organizaciones que mantienen entre sus miembros a países progresistas, como Venezuela. Además, Brasil optó por sumar alianzas que denotan regionalismo líquido, que implican poco compromiso en materia institucional, con un fuerte carácter de volatilidad y volubilidad.

En el contexto del Mercosur, Brasil pretende trasladar el bloque a una zona de libre comercio y presiona por la flexibilización de la regla del consenso, que ha caracterizado a este organismo durante sus treinta años. Además, la rivalidad con el gobierno argentino dificulta la negociación de una reducción de tarifas vinculadas al TEC. La presidencia *pro tempore* de Brasil en 2021 insiste en resultados pragmáticos para el Mercosur, con

fuertes críticas a la conducción del bloque por parte de Argentina en la administración anterior. Al mismo tiempo, Bolsonaro no muestra ningún compromiso para promover el diálogo y la armonía en nuevas negociaciones entre los países del bloque.

En cuanto a la gobernabilidad ambiental de la Amazonia, varios cambios se aplicaron a la estructura institucional ambiental brasileña, lo que afecta gravemente a la protección de la selva amazónica. Las acciones del gobierno han desestabilizado la gobernanza ambiental en la Amazonia, depreciando la conservación del medio ambiente, el manejo sustentable, la representación y la protección de los pueblos del bosque, atendiendo los intereses de los grupos de presión que pretenden explorar el bosque sin preocupaciones ambientales.

El gobierno brasileño pasó de ser un líder en las negociaciones sobre el clima y promotor de una sólida gobernanza medioambiental a convertirse en una gran amenaza para la sostenibilidad y el medio ambiente. Con tal postura y manteniéndose en contra de los acuerdos internacionales, Brasil contribuye nuevamente a la parálisis del acuerdo entre Mercosur y la Unión Europea, empeorando la dificultad económica impuesta por la pandemia.

En la crisis sanitaria, Bolsonaro también actuó bajo una retórica de negación, no acatando las directrices para enfrentar el nuevo coronavirus emitidas por la OMS y retrasando la compra de vacunas para la población. El país ha dejado de ser un modelo en políticas de salud pública y un miembro relevante de la cooperación técnica regional en materia de salud, para convertirse en un paria a nivel internacional.

Ante tantas rupturas en el rumbo de la política exterior y la política interna brasileña, el gobierno de Jair Bolsonaro promueve consecuencias negativas tanto para el país como para el regionalismo sudamericano y sus organismos regionales. Las medidas pueden ser reversibles desde nuevas perspectivas en la conducción de las políticas brasileñas, ya sea a nivel doméstico, regional o internacional.

Recomendaciones

En la agenda de integración es un hecho que Argentina y Mercosur son estratégicos para la política exterior brasileña. Argentina, siendo el tercer socio comercial de Brasil y el principal mercado para sus productos manufacturados, merece ser destacada en la política exterior brasileña. Las divergencias y la superposición ideológica pueden afectar tanto a los Estados como a sus economías interdependientes. La política exterior brasileña debe tener a Argentina y Mercosur como prioridades en las relaciones regionales, reconociendo tanto al socio comercial como al núcleo duro que Mercosur representa para toda la región.

Por otra parte, hay una ausencia de liderazgo regional en América Latina, mientras que empeora la crisis de regionalismo y crecen la influencia y acción de potencias extrarregionales, como China, Rusia y Estados Unidos. En este contexto, la crisis del regionalismo latinoamericano, a la vez que agrava la crisis del regionalismo, permite

la influencia y la acción de potencias extrarregionales en la región. El intento de transponer el regionalismo líquido se producirá mediante un mayor compromiso con los pactos y acuerdos regionales, superando las desavenencias ideológicas que separan a los países.

Por lo tanto, en la agenda ambiental, asumir acuerdos ya firmados a nivel regional podría dar una nueva oportunidad a la gobernanza regional en la Amazonia, que sufre el desmantelamiento de la estructura institucional brasileña. La restauración de tales estructuras y la inversión de recursos, así como la reanudación de un discurso favorable a la preservación ambiental, serían fundamentales para la reanudación de un diálogo fructífero y próspero en el ámbito de la gobernanza regional en la Amazonia.

Es bien sabido que Brasil lideró desastrosamente la crisis de salud provocada por la pandemia SAR-CoV-2, a pesar de toda su experiencia en políticas de salud pública. El país debe retomar su experiencia en cooperación técnica, aliándose con la intención de liderazgo regional, a fin de proponer soluciones para combatir la pandemia basadas en la gestión regional. Combatir la crisis de salud, con una buena coordinación regional, tiene mayores posibilidades de éxito y dilución de costos, minimizando la crisis y las adversidades que el problema global ha impuesto a América Latina.

Por ello, se recomienda que el país abandone toda intención de aislamiento y revise el alineamiento automático con Estados Unidos, en un intento de retomar paulatinamente sus relaciones regionales de manera dialogada y permanente, evitando hacer uso de cualquier nefasta retórica ideológica y negadora.

Referencias

- AFP. (17 de enero de 2020). Brasil abandona a Comunidade dos Estados Latino-Americanos e Caribenho. *Carta Capital*. Recuperado de: <https://www.cartacapital.com.br/politica/brasil-abandona-a-comunidade-dos-estados-latino-americanos-e-caribenho>.
- Agostine, C. y Ramalho, A. (29 de octubre de 2018). Paulo Guedes afirma que Mercosul não é prioridade. *Valor Econômico*. Recuperado de: <https://valor.globo.com/politica/noticia/2018/10/29/paulo-guedes-afirma-que-mercosul-nao-e-prioridade.ghtml>.
- Araújo, E. (2 de enero de 2019). *Discurso de posse. Ministro das Relações Exteriores Ernesto Araújo*. Recuperado de: <https://www.funag.gov.br/chdd/index.php/ministros-de-estado-das-relacoes-exteriores?id=317>.
- Araújo, E. (3 de septiembre de 2019). *Brazil Sees Argentina's Fernandez as Threat to Mercosur, Economy*. Recuperado de: <http://antigo.itamaraty.gov.br/pt-BR/discursos-artigos-e-entrevistas-categoria/ministro-das-relacoes-exteriores-entrevistas/21363-brazil-sees-argentina-s-fernandez-as-threat-to-mercosur-economy-bloomberg-3-09-2019-ingles>.
- Basso, G (2020). Governo Bolsonaro corta verba para prevenção de incêndios florestais. *UOL*. Recuperado de: <https://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/deutschewelle/2020/09/12/em-um-ano-governo-bolsonaro-corta-verba-para-brigadistas-em-58.htm>.
- Bauman, Z. (2001). *Modernidade líquida*. Río de Janeiro: Zahar Editora.
- BBC. (23 de junio de 2021). *Ricardo Salles deixa o Ministério do Meio Ambiente*. Recuperado de: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-57590198>.
- Bolsonaro J. M. (25 de agosto de 2017). Precisamos nos livrar das amarras do Mercosul e partir para o bilateralismo. O Brasil tem autonomia para fazer comércio com o mundo todo! Twitter: @jairbolsonaro. Recuperado de: <https://twitter.com/jairbolsonaro/status/901143413587890176>.
- Bolsonaro, J. M. (2021). *Discurso do Presidente da República, Jair Bolsonaro, na Cúpula do Mercosul por ocasião dos 30 anos do Tratado de Assunção* (videoconferencia). Recuperado de: <https://www.gov.br/planalto/pt-br/acompanhe-o-planalto/discursos/2021/discurso-do-presidente-da-republica-jair-bolsonaro-na-cupula-do-mercosul-por-ocasio-dos-30-anos-do-tratado-de-assuncao-videoconferencia-palacio-do-planalto>.
- Bressan, R. N. (2012). A institucionalização do Mercosul e o sistema de solução de controvérsias. *Perspetivas. Revista de Ciências Sociais*, 42, 38-63.
- Bressan, R. N. (2016). O espaço da América do Sul na política externa brasileira. En A. Serbin (Org.), *Anuario de la Integración Regional de América de Sur y*

el Caribe – Fin de ciclo y reconfiguración regional: miradas sobre América de Sur y las relaciones Cuba-Estados Unidos (pp. 311-332). Managua: Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES).

- Bressan, R. N. (2020). Política externa brasileña hacia América del Sur: la gobernanza regional de la Amazonia en el gobierno Bolsonaro. En E. Pastrana y N. Stoper (Eds.), *Governanza multinivel de la Amazonia* (pp. 229-254). Bogotá: Fundación Konrad Adenauer y ESAP.
- Bressan, R. N.; Menezes, R. G. y Ribeiro, A. (2021). Aos trancos e barrancos: o Mercosul na Política Exterior Brasileira (2015-2021). Dossiê 30 anos do Mercosul. *Brazilian Journal of International Relations*, volumen especial.
- Bressan, R. N. y Oliva, M. L. B. (2021). O regionalismo pós-hegemônico e a criação do Conselho de Defesa Sul-Americano. En D. A Cruz (Ed.), *Geopolítica e Integração Regional na América Latina* (pp 18-34). Foz do Iguaçu: Editora Claec.
- Brieger, P. (2020). *Entrevista a Celso Amorim, excanciller de Brasil*. Recuperado de: <https://www.nodal.am/2020/01/celso-amorim-excanciller-brasileno-a-proposito-de-la-salida-de-brasil-de-la-celac-la-politica-de-bolsonaro-es-una-sumision-total-a-la-politica-de-trump/>.
- Cardoso, F. H. et al. (2020). *A reconstrução da política externa brasileira*. Recuperado de: <https://oglobo.globo.com/mundo/artigo-reconstrucao-da-politica-externa-brasileira-24416079>.
- Cervo, A. y Bueno, C. (2011). *História da política exterior do Brasil*. Brasília: Editora UnB.
- Cintra, R. (2021). *Mapa Mundi*. Recuperado de: <https://mapamundi.org.br/>.
- Coletta, R. (10 de febrero de 2019). Ernesto Araújo exclui curso sobre América Latina de formação de diplomatas. *Folha de S. Paulo*. Recuperado de: <https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2019/02/chanceler-exclui-curso-sobre-america-latina-de-formacao-de-diplomatas.shtml>.
- Colombo, S. (2 de julio de 2020). Pela 1ª vez com Bolsonaro, Fernández pede fim de arestas entre governos por mais integração regional. *Folha de S. Paulo*. Recuperado de: <https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2020/07/pela-1a-vez-com-bolsonaro-fernandez-pede-fim-de-arestas-entre-governos-por-mais-integracao-regional.shtml>.
- Congresso em Foco. (11 de agosto de 2021). “*Bolsonaro se ausentou da gestão da pandemia*”, diz Gilmar Mendes. Recuperado de: <https://congressoemfoco.uol.com.br/justica/ao-vivo-gilmar-mendes-participa-de-seminario-da-anafe/>.
- Costa, K. (2021). Guedes defende flexibilizar acordos comerciais com países do Mercosul. *Rádio Nacional*. Recuperado de: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/>

radioagencia-nacional/economia/audio/2021-04/guedes-defende-flexibilizar-acordos-comerciais-com-paises-do-mercosul.

- Deutsche Welle Brasil. (16 de abril de 2019). *Brasil oficializa saída da Unasul*. Recuperado de: <https://www.dw.com/pt-br/brasil-oficializa-sa%C3%ADda-da-unasul/a-48348335>.
- Deutsche Welle Brasil. (16 de enero de 2020). *Brasil suspende participação na Celac*. Recuperado de: <https://www.dw.com/pt-br/brasil-suspende-participa%C3%A7%C3%A3o-na-celac/a-52024798>.
- Deutsche Welle Brasil. (27 de junio de 2021). *Bolsonaro rebate Merkel: “Alemães têm a aprender conosco”*. Recuperado de: <https://www.dw.com/pt-br/bolsonaro-rebate-merkel-alem%C3%A3es-t%C3%AAm-a-aprender-conosco/a-49376010>.
- Dyniewicz, L. (2019). Estagnada, Indústria tem a menor fatia do PIB desde o final dos anos 40. *O Estado de S. Paulo*. Recuperado de: <https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,estagnada-industria-tem-a-menorfatia-do-pib-desde-o-final-dos-anos-40,70002783202>.
- Estadão Conteúdo. (8 de julio de 2021). Bolsonaro e Fernández ‘duelam’ na abertura da cúpula do Mercosul. *Estado de Minas*. Recuperado de: https://www.em.com.br/app/noticia/economia/2021/07/08/internas_economia,1284827/bolsonaro-e-fernandez-duelam-na-abertura-da-cupula-do-mercosul.shtml.
- Exame. (5 de julio de 2019). *Fernández visita Lula e diz que vai rever pacto com UE se ganhar eleições*. Recuperado de: <https://exame.com/mundo/fernandez-visita-lula-e-diz-que-vai-rever-pacto-com-ue-se-ganhar-eleicoes/>.
- Farias, E.; Matos, G.; Leite, L.; Franco, L.; Lagosta, P.; Martins, R. y Azzi, D. A. (2021). De Referência A Pária. A tragédia da diplomacia ambiental no governo Bolsonaro. En G. Maringoni, G. Schutte y T. Berringer (Eds.), *As bases da política externa bolsonarista: Relações internacionais em um mundo em transformação* (pp. 75-88). Santo André: EdUFABC.
- Figueiredo, J. (26 de marzo de 2021). Cúpula dos 30 anos do Mercosul termina em bate-boca e retrata o pior momento do bloco. *O Globo*. Recuperado de: <https://oglobo.globo.com/mundo/cupula-dos-30-anos-do-mercosul-termina-em-bate-boca-retrata-pior-momento-do-bloco-24942805>.
- Figueiredo, J. (26 de mayo de 2021). Brasil precisa reconstruir a confiança com resultados em matéria de desmatamento, alerta embaixador da UE. *O Globo*. Recuperado de: <https://oglobo.globo.com/mundo/brasil-precisa-reconstruir-confianca-com-resultados-em-materia-de-desmatamento-alerta-embaixador-da-ue-1-25033740>.
- França, C. A. F. (6 de abril de 2021). Discurso de posse do senhor Ministro de Estado das Relações Exteriores, Embaixador Carlos Alberto Franco França - Brasília. *Governo Federal*. Recuperado de: <https://www.gov.br/mre/pt-br/centrais-de-conteudo/>

publicacoes/discursos-artigos-e-entrevistas/ministro-das-relacoes-exteriores/discursos-mre/discurso-de-posse-do-senhor-ministro-de-estado-das-relacoes-exteriores-embaxador-carlos-alberto-franco-franca-2013-brasilia-06-04-2021.

- Fuccille, A. y Rezende, L. P. (2013). Complexo Regional de Segurança da América do Sul: uma nova perspectiva. *Contexto Internacional*, 35(1), 77-104. Recuperado de: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-85292013000100003.
- Griori, P. (2020). 18 agrotóxicos são aprovados durante a pandemia, liberação é ‘serviço essencial’. *Repórter Brasil*. Recuperado de: <https://reporterbrasil.org.br/2020/05/96-agrotoxicos-sao-aprovados-durante-a-pandemia-liberacao-e-servico-essencial/>.
- Instituto Brasileiro de Geografia y Estadística [IBGE]. (2021). *Produto Interno Bruto – PIB, 2021*. Recuperado de: <https://www.ibge.gov.br/explica/pib.php>.
- Lo Prete, R. (2020). A boiada do desmonte do Meio Ambiente (podcast). *O Assunto*. Recuperado de: <https://open.spotify.com/episode/2aPMnoHTfAKgO3qh2S1Yhp?si=3eH-PGOITigerhCC65uJQ>.
- Malamud, A. (2008). Jefes de Gobierno y procesos de integración regional: las experiencias de Europa y América Latina. En P. Lombaerde, S. Kochi y R. Briceño (Eds.), *Del regionalismo latinoamericano a la integración interregional* (pp. 137-162). Madrid: Fundación Carolina - Siglo XXI.
- Mariano, K. L. P.; Bressan, R. N. y Luciano, B. T. (2021). Liquid Regionalism: a Typology for Regionalism in the Americas. *Revista Brasileira de Política Internacional*. Edição: Crisis and changes in international governance in the dawn of the 21st century, 64(02).
- Mariano, K. y Menezes, R. G. (2021). Brazil: from autonomy to the sorcerer’s apprentice. En G. Mahler (Ed.), *Foreign Perceptions of the United States under Donald Trump* (pp. 1-25). Lanham: Lexington Books.
- Mello, M. (15 de julio de 2021). O que esperar da presidência do Brasil no Mercosul. *Brasil de Fato*. Recuperado de: <https://www.brasildefato.com.br/2021/07/15/o-que-esperar-da-presidencia-do-brasil-no-mercosul>.
- Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto de Argentina. (11 de junio de 2021). *Es necesario fortalecer el Mercosur y no pensar en “salidas individuales”*. Recuperado de: <https://www.cancilleria.gob.ar/es/actualidad/noticias/neme-es-necesario-fortalecer-el-mercosur-y-no-pensar-en-salidas-individuales>.
- Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil. (3 de mayo de 2019). *Discurso do Presidente da República, Jair Bolsonaro, durante Cerimônia de formatura da Turma do Instituto Rio Branco - Brasília*. Recuperado de: <https://www.gov.br/mre/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/>

discursos-artigos-e-entrevistas/presidente-da-republica/presidente-da-republica-federativa-do-brasil-discursos/discorso-do-presidente-da-republica-jair-bolsonaro-durante-cerimonia-de-formatura-da-turma-do-instituto-rio-branco-brasilia-3-de-maio-de-2019.

- Moura, A. M. M. (2016). *Governança ambiental no Brasil: Instituições, atores e políticas públicas*. Brasília: IPEA.
- Observatorio del Tercer Sector. (14 de mayo 2021). *Pfizer confirma recusa de 70 milhões de doses pelo governo Bolsonaro*. Recuperado de: <https://observatorio3setor.org.br/noticias/pfizer-confirma-recusa-de-70-milhoes-de-doses-pelo-governo-bolsonaro/>.
- Paludo, L. J. (2020). *O inimigo interno que ameaça a nação: um estudo sobre alteridade nos discursos de Jair Messias Bolsonaro* (Tesis de maestría). Universidade Federal da Fronteira Sul. Recuperado de: <https://rd.uffs.edu.br/bitstream/prefix/3932/1/Larissa%20Julia%20%20Paludo.pdf>.
- Pinto, A. (28 de octubre de 2019). Bolsonaro lamenta eleição de Fernández e diz que não vai cumprimentar argentino. *Folha de S. Paulo*. Recuperado de: <https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2019/10/bolsonaro-lamenta-eleicao-de-fernandez-e-diz-que-nao-vai-cumprimentar-argentino.shtml>.
- Rainforest Foundation Norway. (2021). *European public opinion opposes Mercosur trade deal*. Recuperado de: <https://www.regnskog.no/en/news/european-public-opinion-opposes-mercosur-trade-deal>.
- Salgado, V. y Bressan, R. (2020). O acordo de associação Mercosul-União Europeia e a política externa brasileira. *Revista Neiba*, (9), 1-22. Recuperado de: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/neiba/article/download/50950/33988>.
- Saraiva, M. y Silva, Á. (2019). Ideologia e pragmatismo na política externa de Jair Bolsonaro. *Relações Internacionais*, (64), 117-137. Recuperado de: http://www.ipri.pt/images/publicacoes/revista_ri/pdf/ri64/RI_64_art08_MGSAVCS.pdf.
- Schutte, G. R. (2021). Acordo União Europeia - Mercosul: Falsas promessas de crescimento e sustentabilidade. En G. Maringoni, G. Schutte y T. Berringer (Eds.), *As bases da política externa bolsonarista: Relações internacionais em um mundo em transformação* (pp. 39-60). Santo André: EdUFABC.
- Seixas, C. S.; Prado, D. S.; Joly, C. A.; May, P. H.; Neves, E. S. C. y Teixeira, L. R. (2020). Governança ambiental no Brasil: rumo aos objetivos do desenvolvimento sustentável (ODS)? *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, 25(81), 2-21.
- Souza, E. y Vieira, J. (2020). Da Unasul ao Prosul: “Amigos, amigos, negócios à parte”. *Observatório de Regionalismo*. Recuperado de: <http://observatorio>.

reperi.org/2020/04/16/odr-aberto-da-unasul-ao-prosul-amigos-amigos-negocios-a-parte/.

Ventura, D. (2020). Geopolítica da pandemia: “A verdade é que hoje o Brasil é um pária internacional”, diz especialista em saúde global. *Publica*. Recuperado de: <https://apublica.org/2020/04/geopolitica-da-pandemia-a-verdade-e-que-hoje-o-brasil-e-um-paria-internacional-diz-especialista-em-saude-global/>.

Wachenje, B. (29 de junio de 2020). Defending Tomorrow. *Global Witness*. Recuperado de: <https://www.globalwitness.org/en/campaigns/environmental-activists/defending-tomorrow/>>.

Wegner, R.; Fernandes, M. y Freitas, A. (2020). O retorno das caravelas: notas sobre o recente acordo Mercosul-União Europeia. *Revista Princípios*, (159). Recuperado de: <https://revistaprincipios.emnuvens.com.br/principios/article/view/23/15>>.

Unión Europea y América Latina y el Caribe frente a las consecuencias socioeconómicas de la pandemia: opciones y desafíos de la cooperación euro-latinoamericana

Carlo Tassara* y Mariangela Rueda Fiorentino**

Introducción

El desarrollo de las relaciones Unión Europea-América Latina y el Caribe (UE-ALC) en el marco de la crisis provocada por la COVID-19 es un tema coyuntural de creciente interés en la comunidad académica. En el ámbito de las ciencias políticas y sociales, las primeras reflexiones sobre ese tema analizan el argumento desde la perspectiva económica y comercial (Molina del Pozo, 2021) y desde el ámbito de la cooperación, resaltando la necesidad de fortalecimiento del multilateralismo frente a los nuevos desafíos para el desarrollo y para el cumplimiento de la Agenda 2030 (López, 2021; Sanahuja, 2020).

La UE representa uno de los actores económicos más influyentes en la actual configuración del sistema internacional y, junto con sus Estados miembros, es actualmente

* Publicación póstuma. Fue PhD en Teoría e Investigación social, con casi cuarenta años de experiencia profesional en el estudio de la cooperación internacional, de las relaciones euro-latinoamericanas y de las políticas públicas de lucha contra la pobreza en América Latina. Fue profesor de La Sapienza Università di Roma y docente de posgrado en la Universidad Externado de Colombia, la Universidad de los Andes, la Pontificia Universidad Javeriana y otros ateneos colombianos.

** Docente del Departamento de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad del Norte de Barranquilla y estudiante de Doctorado en Cambio Social y Político de la Universidad de Florencia. Magíster en Ciencias del Desarrollo y de la Cooperación Internacional de La Sapienza Università di Roma. Líneas de investigación: cooperación internacional, Unión Europea y sus relaciones de cooperación con actores no gubernamentales en América Latina. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3550-7149>. Correo electrónico: mfiorentino@uninorte.edu.co.

el principal actor en intercambios comerciales globales; en este entorno, ALC ocupa el quinto lugar como socio comercial (Molina del Pozo, 2021). No obstante, la crisis provocada por la pandemia ha causado grandes cambios y retrocesos en la economía mundial, con un impacto significativo en las relaciones entre ambas regiones. De hecho, Sanahuja (2020) señala que la dinámica birregional UE-ALC en el contexto de la pandemia se desarrolla hoy dentro de una crisis más amplia: la que afecta a la globalización y a la contestación del sistema multilateral. Existe además un escenario de creciente competencia geopolítica en la que potencias consolidadas, como Estados Unidos de América (EUA), y otras emergentes, como China, intentan mantener su liderazgo económico y político, lo que resta espacios a la asociación UE-ALC y debilita la posición de Europa no solamente en el ámbito comercial, sino en el de la cooperación para el desarrollo (Rosales, 2020; Sanahuja, 2020).

Si bien las relaciones UE-ALC ya se encontraban en un momento “de estancamiento”, en palabras de Álvarez (2021, p. 13), la crisis de la COVID-19 ha complejizado aún más el panorama. Como lo afirmó el Alto Representante de la UE para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad: las relaciones con ALC permanecen por debajo de su potencial, recibiendo una atención que “no es proporcional a su importancia” (Borrell, 2021, p. 250). En este cuadro, para autores como López (2021), el desafiante escenario pospandemia puede ser visto como una oportunidad para impulsar una alianza estratégica entre ambas regiones, que conduzca a una cooperación renovada y más eficaz.

A pesar de existir diferentes proscenios para después de la crisis (cuadro 1), la actual coyuntura ha mostrado la necesidad de reconfigurar las condiciones de la presente estructura de cooperación y así ha llevado a reorientar las prioridades y los presupuestos ante la urgencia de la pandemia. Como señalan Tassara y Rueda (2021), la cooperación UE-ALC en la lucha contra la COVID-19 combina asuntos de carácter normativo y estratégico: por un lado, la UE, como principal promotor e implementador de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, se ha mostrado interesada en evitar un colapso sanitario y social en ALC; por otra parte, la respuesta de la UE a la crisis también responde a la necesidad de mantener sus intereses estratégicos y comerciales en la región, en búsqueda de un mayor y mejor posicionamiento como actor global.

Cuadro 1. Escenarios globales futuros

Mundo multilateral	Nueva guerra fría	Vuelta a la normalidad	Tiempos sombríos
Pandemia bajo control. Comunidad internacional replanteada a partir de los aprendizajes sobre la gestión de la pandemia y la necesidad de afrontar los desafíos ambientales.	Pandemia mitigada, pero con profundización de las desigualdades Norte-Sur y al interior de los países. Competencia tecnológica y geopolítica entre potencias con intervenciones directas, ciberataques en ciertas regiones.	Pandemia mitigada con el fortalecimiento de los grandes actores mundiales (países e industrias farmacéuticas). Dificultades para avanzar en grandes acuerdos sanitarios y ambientales.	Sin control de la pandemia (solo estacional y en algunas regiones). Multiplicación de crisis sociales, humanitarias y ambientales. Riesgos para la democracia.

Fuente: Kern (2021) con base en Bourse, de Jouvenel y Séguro (2020).

Lo cierto es que los desafíos internos que enfrenta Europa, muchos de ellos previos a la pandemia, como las dificultades para determinar una política exterior articulada, y otros más recientes, como la crisis económica y social consecuencia de la COVID-19, podrían representar una reducción en su capacidad de acción como actor global y harían necesario un replanteamiento de sus intereses y relaciones con sus socios internacionales. En este contexto se llama la atención sobre la necesidad de renovar e impulsar la asociación estratégica con América Latina y el Caribe (Aldecoa Luzárraga, 2020; Borrell, 2020 y 2021; CE, 2019; Gatti y Testa, 2021; López, 2021; Rosales, 2020; y Sanahuja, 2020). Con base en estas reflexiones, el capítulo pretende analizar cuáles son las oportunidades y los desafíos para el fortalecimiento de las relaciones euro-latinoamericanas en el marco de la pandemia. En particular, ¿representa la Unión Europea una opción viable para América Latina en medio de la crisis sanitaria y sus consecuencias económicas y sociales?

Así, luego de la presente introducción, la segunda parte, que está compuesta por tres epígrafes, puntualiza cómo UE y ALC han abordado la pandemia, teniendo en cuenta las características de las dos regiones y sus relaciones en la actual coyuntura. En el primer epígrafe se destaca el estado del arte de las relaciones birregionales entre la UE y América Latina y el Caribe en el marco de la pandemia y los intereses de los actores involucrados. El segundo apartado se concentra en el análisis de los desafíos enfrentados por la UE e intenta comprender mejor si esta situación afecta —y hasta qué punto— los contenidos y la eficacia de la cooperación euro-latinoamericana. El tercer apartado aborda una reflexión sobre si la UE puede encontrar en ALC un socio para buscar reparar el orden mundial liberal y promover las acciones multilaterales de cara a la crisis de la COVID-19, entrando así en la discusión más general sobre gobernanza global y multilateralismo. Por último, se escriben algunas reflexiones y recomendaciones a modo de conclusión.

UE y ALC frente a la pandemia

Como se mencionó, esta parte del texto se articula en tres apartados que giran alrededor de las relaciones entre UE y ALC en el marco de la crisis de la pandemia del COVID-19 y de sus implicaciones para la cooperación y el diálogo político euro-latinoamericano.

Relaciones birregionales: intereses y perspectivas

Existe una historia importante de relaciones y vínculos entre ALC y Europa. Las primeras actividades de cooperación inician, por parte de algunos países europeos a mediados de los años sesenta, y por parte de la UE a principios de los setenta. Ya en los años ochenta, la cooperación europea llegó a representar la principal fuente de ayuda oficial al desarrollo (AOD) tanto para los países en desarrollo en su conjunto como para la región latinoamericana.

Una interlocución política de mayor alcance con los países de América Central arrancó en 1984 a través del Diálogo de San José y, como se explica en el cuadro 2, se amplió en 1990 con el establecimiento de reuniones y consultas permanentes con los países del Grupo de Río.

Cuadro 2. Diálogo de San José

El Diálogo de San José es un buen ejemplo de la acción de la Unión Europea como actor global en el escenario internacional y una de las experiencias más exitosas de la política exterior europea.

La inestabilidad política y las desigualdades económicas que existían en América Central a principios de los años ochenta se habían vuelto un tema importante en la agenda política y económica de la comunidad internacional, más aún frente a la creciente polarización de la confrontación de las superpotencias de la época, los Estados Unidos y la Unión Soviética.

Frente a esta situación, la Unión Europea desplegó una estrategia multinivel finalizada al apoyo de los procesos de paz en El Salvador, Guatemala y Nicaragua, al desarrollo económico y social y a la integración regional, al fortalecimiento de la democracia, el Estado de derecho y el respeto de los derechos humanos. Con este propósito, entre la mitad de los años ochenta y finales de los noventa, se realizaron múltiples acciones y se movilizaron ingentes recursos en los ámbitos políticos e institucionales, en las relaciones económicas y comerciales y en la cooperación al desarrollo.

Un instrumento decisivo para el éxito de la estrategia fue el Diálogo de San José, cuyo propósito era aprovechar la labor del Grupo Contadora (una instancia establecida en 1983 por Colombia, México, Panamá y Venezuela, para promover la paz en América Central) con el propósito de impulsar la paz, la democracia, la seguridad y el desarrollo en América Central. En este marco, resultaron fundamentales también los programas y proyectos de cooperación orientados, entre otros, a apoyar los procesos de desmovilización de los actores armados, la revitalización del tejido democrático, el fortalecimiento de las instituciones y la consolidación de la integración regional.

Fuente: Tassara (2012a, pp. 9-10).

Por otro lado, el ingreso de España y Portugal a la UE, en 1986, alentó el fortalecimiento de la cooperación y las relaciones con los países de la región.

En los años noventa se consolidó el proceso de universalización geográfica de la cooperación europea. En este marco, fue decisiva, en febrero de 1992, la aprobación del Reglamento 443 Ayuda Financiera y Técnica a la Cooperación Económica con los Países en Desarrollo de América Latina y Asia, que fue sustituido a finales de 2006 por el Reglamento 1905 Instrumento de Financiación para la Cooperación al Desarrollo.

Las relaciones bilaterales se consolidaron en 1994 con la aprobación de la estrategia *Europa y América Latina: una cooperación para la acción* (Consejo Europeo, 1994), y se cristalizaron en la segunda mitad de los noventa con el inicio de un diálogo político-institucional más sistémico y ambicioso. Este último empezó en junio de 1999, cuando en Río de Janeiro se celebró la Primera Cumbre entre la UE y los países ALC, en la que se planteó la implementación de una asociación estratégica entre las dos regiones.

Una pregunta central es la siguiente, ¿cuáles fueron las principales motivaciones de esta hipótesis que, formulada inicialmente por la UE, encontró notable interés y consenso por parte de los países de ALC?

La primera se inscribe en un proceso más amplio y consiste en el reconocimiento de la creciente importancia de la institucionalización de las relaciones interregionales. Este

elemento complementa el enfoque tradicional de las relaciones bilaterales y regionales y está ligado a los procesos de globalización de las relaciones internacionales, que a su vez se manifiestan con mucha fuerza a partir del fin de la Guerra Fría como una de las consecuencias más evidentes de las menores distancias físicas, económicas y culturales entre los países.

Es un colapso, impulsado por desarrollos tecnológicos, y que explica el surgimiento de múltiples opciones de inserción internacional global para todos los países, cualquiera que sea el espacio geográfico regional al que pertenecen, y cualquiera que sea su dimensión económica y su poder relativo (Peña, 2010, p. 4).

Al mismo tiempo, es decisivo recordar que, en esa época, la UE ya representaba la experiencia más exitosa y consolidada de integración regional a nivel mundial y el Mercosur, que se encontraba en su mejor época, constituía el modelo de integración más ambicioso en América Latina. Por ende, una segunda motivación está relacionada con la búsqueda de interlocutores involucrados en la construcción de procesos de integración regional y deseosos de afirmar una mayor autonomía política y comercial frente a Estados Unidos.

Otras motivaciones pueden encontrarse en los siguientes ámbitos y procesos: (a) la aspiración de generar un marco institucional más sólido a las múltiples iniciativas que se venían desarrollando a nivel birregional y bilateral entre la UE y los países ALC; (b) la reivindicación de una identidad europea más fuerte, a través de la adquisición de un mayor peso político en la arena internacional, y la exploración de un nuevo equilibrio y balance de poderes entre la UE y Estados Unidos; (c) la realización de un esfuerzo común dirigido a aumentar el poder de negociación de América Latina y la UE en el nuevo escenario internacional post Guerra Fría y ofrecer un aporte para replantear el sistema de la gobernanza mundial en términos más justos y eficaces; (d) un reposicionamiento de ambas regiones frente al surgimiento de nuevos protagonistas en la competencia económica global, como China e India; (e) las incertidumbres existentes a finales de los años noventa sobre la evolución futura del comercio mundial.

Entre 1999 y 2015 se llevaron a cabo ocho cumbres birregionales UE-ALC y, desde la Séptima Cumbre de Santiago de Chile (2013), la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) representa a la región en la interlocución con la UE. En 2020, se realizó en Berlín una cumbre ministerial, en preparación de la Novena Cumbre UE-CELAC prevista en 2021. Como evidencian García y Jiménez (2014, p. 31):

[La asociación UE-CELAC] les está permitiendo [a los países ALC] proyectar el papel de la región y sus prioridades (en ocasiones también sus diferencias) ante terceros, consolidar sus estrategias de negociación ante otras regiones, armonizar entre sí sus posiciones a través del diálogo y hacerlas compatibles con sus propios proyectos subregionales.

También se crearon espacios para abordar conjuntamente cuestiones de interés común, como el Mecanismo de Coordinación y Cooperación sobre Drogas (2004), el Diálogo Estructurado sobre Cohesión social (2007), el Diálogo sobre Medio ambiente (2008), el Diálogo Estructurado sobre Migración (2009), y la Iniciativa Conjunta de Investigación e Innovación (2010). Otros temas prioritarios de diálogo son la educación superior y la creación de un espacio común del conocimiento, la seguridad energética, la ciencia y la tecnología.

En este marco, la Tercera Cumbre UE-ALC, que se llevó a cabo en Guadalajara, en mayo de 2004, identificó el tema de la cohesión social como elemento central de la asociación estratégica birregional y la cooperación euro-latinoamericana. Una buena definición de este tema es la siguiente (CE y BID, 2006):

La cohesión social pretende ofrecer oportunidades reales para cada persona, incluyendo los más desaventajados, para acceder a los derechos básicos y al empleo, beneficiarse del crecimiento económico y de esa manera participar plenamente en la sociedad. Las personas están en el centro de este enfoque: a ellas ha de dárseles la oportunidad para contribuir a, y beneficiarse del progreso económico y social.

Igualmente, es útil recordar que la UE es el segundo socio comercial de ALC, el primer donante de cooperación al desarrollo, la primera fuente de inversión extranjera directa (IED) y un firme promotor de la integración regional. Por otro lado, se señala que los países de la región están comprometidos con varios procesos de integración política y económica, buscando superar juntos los desafíos del desarrollo, el crecimiento y la lucha contra la pobreza (Tassara, 2013b, p. 4).

Como se mencionó anteriormente, la relación entre ambas regiones se sustenta en una asociación estratégica birregional, es decir, en “un proceso de estrechamiento de las relaciones políticas, económicas y de cooperación” que surge en 1999, cuando en el marco de la Cumbre de Río de Janeiro ambas regiones decidieron apostar por el fortalecimiento y la consolidación de las relaciones euro-latinoamericanas, teniendo como pilares el intercambio comercial, la cooperación y el multilateralismo basado en una visión y unos valores comunes (Quevedo Flores, 2020, p. 43).

Si bien en el marco de dicha estrategia se han conseguido avances como los acuerdos de asociación comercial con varios países y algunas organizaciones regionales y la consolidación de programas exitosos de cooperación para el desarrollo, en general, los resultados logrados no han sido los esperados. Además, después del auge que se dio entre mediados de los ochenta y principios de este siglo, ALC ya no ocupa una posición prioritaria para la acción exterior de la UE (Quevedo Flores, 2020). De hecho, como observa Sanahuja, tuvo que pasar un tiempo considerable para que se revisara la política de la UE con América Latina y el Caribe y se adoptara en 2019 una nueva estrategia hacia la región que aportase un “planteamiento renovado” hacia la horizontalidad y la definición de nuevas prioridades (2020, p. 395).

Lo que debe señalarse es que a la UE le interesa mantener y reforzar su rol como actor global y principal defensor del multilateralismo. En este sentido, uno de los principales medios o instrumentos para su promoción ha sido la firma de acuerdos con la mayoría de los países latinoamericanos y, en particular, el concretado en 2019 con Mercosur. Según Rosales (2020), el acuerdo de asociación comercial UE-Mercosur puede representar una oportunidad histórica para ALC e incluso generar un efecto favorable sobre la integración regional ya que implica la convergencia de normas en comercio de bienes, servicios e inversiones que podría fomentar la coordinación regional. Para la UE, dicho acuerdo podría ser útil para balancear la marcada presencia estadounidense y el progresivo ascenso de China en la región. Además, “las cumbres bianuales UE-América Latina podrían ganar en sustancia, toda vez que los capítulos de diálogo político y de cooperación podrían estimular un mayor interés regional por establecer alianzas con la UE en los principales temas de la agenda global” (Rosales, 2020, p. 27).

Especialmente en la coyuntura actual, ambas regiones pueden beneficiarse de una revitalización de sus relaciones que les permita abordar de manera eficaz los desafíos compartidos que se han intensificado en el marco pospandemia, como las secuelas de la crisis económica y social provocada por la COVID-19, la sostenibilidad, la economía verde, la digitalización, el cumplimiento de las metas de desarrollo, entre otros. Al compartir desafíos similares, lazos de cooperación e intercambios comerciales y al ser aliados que promueven un sistema internacional multilateral basado en normas, ambas regiones pueden desarrollar acciones de manera conjunta hacia la superación de estos retos. No obstante, vale la pena mencionar que para que tal fin pueda concretizarse, es necesario optar por una relación bidireccional renovada, es decir, que propenda por superar progresivamente las lógicas donante-receptor (Gatti y Testa, 2021) y que más bien, como señala Sanahuja (2020, p. 396), se oriente a unir esfuerzos para que las dos regiones trabajen juntas “frente a interdependencias y riesgos compartidos”.

Desafíos abordados por la UE y cooperación euro-latinoamericana

Gracias a un contexto mundial más fluido, a la consolidación del Estado social de bienestar inclusivo y a un creciente liderazgo en el comercio y en la cooperación internacional para el desarrollo, a partir de los años noventa la UE se ha robustecido como un modelo de integración regional y un actor global en el escenario mundial.

Sin embargo, la crisis económica de finales de la primera década de este siglo, conjuntamente con factores como el crecimiento de los populismos nacionales, los flujos migratorios desbordantes y la creciente importancia de nuevas potencias emergentes, como China, o de viejas potencias renacientes, como Rusia, han cuestionado este liderazgo europeo a lo largo de la segunda década.

En efecto, la UE está enfrentando la crisis más grave desde su creación. Hoy día la situación de los países que componen la zona euro es sustancialmente diferente al clima de prosperidad que imperaba en enero de 1999, cuando fue introducida la moneda única; la consolidación de Europa como potencia económica y comercial mundial se

ve amenazada y está sobre la mesa el mismo futuro de la divisa única (Tassara, 2012a, p. 1).

No se trata solamente de una crisis económica. Es también una crisis de liderazgo político, de solidaridad entre los Estados miembros, de identidad y valores comunes, de proyección internacional y, en cierta medida, del mismo proceso de integración europea que arrancó en 1950 con la Declaración Schuman. En este marco, vale la pena señalar el Brexit, que todavía no ha manifestado todos sus efectos negativos; el cuestionamiento a Polonia —y en menor medida a Hungría—, acusado por las instituciones comunitarias y los demás Estados miembros de violar la autonomía de los magistrados y de la prensa y los derechos humanos de los LGBT+; la creciente relevancia de partidos y organizaciones de orientación soberanista, xenófoba y antieuropea; la incapacidad de consensuar políticas comunes en aspectos esenciales como los asuntos militares, fiscales y migratorios. En un excelente artículo publicado en España, José Antonio Sanahuja (2012, p. 52) pone en relieve que:

Esa crisis afecta al menos a cuatro dimensiones substantivas del proyecto europeo: [...] la UE como proyecto económico capaz de promover la estabilidad, el crecimiento y la competitividad internacional [...]; la UE como experiencia federal, y, en un sentido más amplio, como modelo político singular de gobernanza democrática cosmopolita [...]; [...] la Europa social y el papel de la UE como mecanismo de solidaridad transnacional, a través de las políticas de cohesión económica, social y territorial [...]; [...] su papel como actor global en un sistema internacional caracterizado por rápidos e intensos procesos de cambio en la naturaleza, las fuentes y las pautas de distribución del poder.

No obstante, siguen existiendo varios ámbitos en los cuales el liderazgo europeo es muy fuerte y ampliamente reconocido. Entre ellos el comercio, la economía verde y la lucha contra el cambio climático, y la cooperación internacional para el desarrollo.

En los aciertos de las relaciones euro-latinoamericanas se destaca que “la UE ha intentado acompañar a los países de América Latina y el Caribe, en los procesos de construcción de institucionalidad para la cohesión social” (Morazán *et al.*, 2011, p. 20). Es así que desde hace años se realiza una cooperación entre pares, orientada a fortalecer la integración regional, la creación de capacidades, y el diseño y la implementación de políticas sociales, basada metodológicamente en el trabajo en redes y en el aprendizaje mutuo entre los actores involucrados.

Pero, como recuerda la Cepal (2014, p. 13), la región tiene “un reto mayúsculo para avanzar en trayectorias de mayor igualdad [y se necesita] un empeño progresivo en el ámbito de las políticas públicas y del esfuerzo fiscal con impacto positivo en la igualdad”. Por eso los temas de la inclusión y la cohesión social representan el meollo de la cooperación euro-latinoamericana. Entre otras razones porque, siendo los de ALC sobre todo países de renta media-alta (PRMA), se evidencia que:

En ellos la pobreza no es consecuencia de la falta de recursos, sino de la desigualdad y la exclusión, de debilidades institucionales, y de una “economía política del mal gobierno” de la que se benefician las elites tradicionales. La región demanda una agenda de desarrollo más amplia que permita hacer frente a [...]: (a) la debilidad institucional y la falta de cohesión social; (b) la vulnerabilidad de su inserción internacional, en particular en materia financiera y comercial; y (c) las dificultades para la transformación tecnológica y productiva (Sanahuja, 2011, p. 210).

Este enfoque inspiró la mayoría de las actividades realizadas desde mediados de los años noventa y caracteriza a los programas de cooperación regional. Algunos de ellos están —o estuvieron— especialmente orientados a universidades y centros de investigación (Alfa), pequeñas y medianas empresas (AL Invest), actores de la sociedad de la información (@lis), Estados nacionales y otras entidades involucradas en la formulación e implementación de políticas públicas (EUROsociAL) y autoridades y colectividades locales (URB AL).

Más en general, vale la pena recordar que —basándose en un enfoque diversificado (multinivel, multisectorial y multiactor)— la política europea incluye varios niveles de cooperación (bilateral, subregional, regional), instrumentos (asistencia técnica, apoyo al presupuesto, programas y proyectos temáticos) y sectores, todos ellos orientados hacia la lucha contra la pobreza, la disminución de la desigualdad y el fortalecimiento de la cohesión social (Tassara, 2012a, pp. 44-45).

La mayor parte de los recursos son accesibles, a través de convocatorias para la presentación de proyectos, a diversos actores, incluidas las organizaciones no gubernamentales (ONG) y otras instancias de la sociedad civil. Por lo anterior, la cooperación europea representa una experiencia avanzada en la inclusión de lo no gubernamental y de lo local por parte de un donante oficial (Tassara, 2012b, pp. 60-61).

Experiencias como esta han abierto caminos innovadores para ampliar la cohesión social e impulsar el desarrollo local, y representan una hipótesis de “mestizaje” entre la cooperación Norte-Sur y la cooperación Sur-Sur, creando espacios para intercambios enriquecedores entre instituciones públicas, colectividades locales y actores organizados de la sociedad civil del Norte y del Sur del planeta (Tassara, 2018a, p. 67).

Llegando a la COVID-19, si bien ante la pandemia han sido necesarias medidas rápidas de respuesta para enfrentar las consecuencias socioeconómicas de la crisis, en el ámbito de la cooperación EU-ALC, dichas medidas, dada su naturaleza y carácter de urgencia, no han significado modificaciones estructurales sino, más bien, una reorientación de los programas y fondos existentes.

Un primer paso hacia el intento de aunar esfuerzos para encontrar vías efectivas y eficaces ante la crisis fue el ejercicio piloto denominado Mesas COVID-19, lanzado en 2020 por la Comisión Europea en tres países latinoamericanos: Argentina, Ecuador y

Costa Rica. El propósito de la iniciativa fue identificar “las demandas derivadas de la emergencia sanitaria, para poder priorizarlas en un ejercicio conjunto con el gobierno del país socio y así canalizar la respuesta de los actores europeos de manera estructurada y coordinada” (FIIAPP, 2021). A nivel global, el diálogo y la búsqueda de consensos para dar respuestas articuladas y coordinadas se manifestó en la creación del Equipo Europa, la respuesta global de la UE a la crisis de la COVID-19. En este marco, se han reorientado los programas de cooperación técnica y financiera con América Latina y el Caribe para responder a esta con un total de 918 millones de euros asignados por la Comisión Europea, y otros 325 millones del Banco Europeo de Inversiones (Borrell, 2020).

Asimismo, la UE ha optado por flexibilizar y reorientar las actividades y programas ya existentes, como como EUROsociAL y Euroclima, al nuevo contexto pospandemia (FIIAPP, 2021). En el caso específico de EUROsociAL, por ejemplo, se han activado algunas de sus herramientas para fortalecer los procesos de toma de decisión y gestión de la emergencia sanitaria, en particular: “(i) la puesta en común y el intercambio de información, conocimiento y experiencias entre administraciones públicas de los diferentes países sobre políticas, medidas y sus efectos, (ii) la contribución a generar o alimentar espacios de colaboración entre países” (EUROsociAL, 2020).

En lo relacionado con la distribución de los recursos en el marco de la programación plurianual 2020-2027, para los instrumentos de la acción exterior europea se prevén 96.400 millones de euros, de los cuales 21% se destinará a las regiones prioritarias (Balcanes y África) y el 6% a la cooperación con América Latina y el Caribe (Banchón, 23 de junio de 2020).

Como se anticipó en los párrafos precedentes, ALC ya no es una región priorizada para la cooperación para el desarrollo. Esta debatida y cuestionada condición da lugar a nuevas incertidumbres, pero también podría llegar a significar nuevas oportunidades estratégicas para la reconfiguración de las relaciones con la UE en el contexto actual. Como lo afirmó el Alto Representante: “América Latina ha sido descuidada por Europa durante demasiado tiempo, pero en 2020 nos esforzamos mucho en cambiar esta falta de atención” (Borrell, 2021, p. 182).

Las relaciones UE-ALC se sustentan en medio siglo de diálogo político, cooperación y comercio. Durante la programación 2014-2020, la cooperación de la UE en la región se enfocó en asuntos como seguridad, democracia, medio ambiente y crecimiento económico incluyente. Además, una característica que distingue la acción europea en ALC es su incidencia en temas como cohesión social, políticas climáticas, derechos humanos, construcción de paz y sociedad civil, los cuales son asuntos con menor atención por parte de otros actores presentes en la región. A pesar de que ALC no ocupa un puesto privilegiado en su agenda, la Unión y sus Estados miembros siguen siendo considerados socios estratégicos para el escenario latinoamericano en el avance hacia los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y, actualmente, para la recuperación pospandemia (López, 2021; Sanahuja, 2020).

La premisa que orienta hasta hoy las relaciones de cooperación al desarrollo con ALC está vinculada con la menor necesidad de los países de renta media (PRM), y especialmente de renta media-alta (PRMA), de contar con recursos y fuentes de cooperación, pues habiendo alcanzado unos niveles de renta sostenidos en el tiempo, estos ya serían capaces de avanzar hacia una mejor calidad de vida de sus habitantes, de modo que requieren de un menor apoyo por parte de la comunidad internacional y así se liberan recursos para los países de renta baja (PRB). No obstante, existen vulnerabilidades y déficits estructurales propios de los PRM, que comprometen su avance hacia las metas de desarrollo: “en la actualidad casi el 80% de los pobres y el 70% de los indigentes (unos mil millones de personas) están ubicados en los PRM y en 2030 estos países podrían concentrar más de la mitad de la pobreza global” (Tassara 2018b, p. 133).

De este modo, como lo señalan algunos autores (Alonso *et al.*, 2014; Sanahuja, 2020; Tezanos, 2019), el criterio de priorización por los niveles de renta *per cápita* no refleja las situaciones de transición al desarrollo, entendido este último como un proceso continuo más que como una simple superación de etapas y umbrales. En ALC el panorama se ha complejizado con la llegada de la COVID-19 y sus devastadoras consecuencias humanas, sociales y económicas, que han agudizado y puesto en mayor evidencia la vulnerabilidad y la fragilidad de la región. Además, la pandemia se combina con problemáticas como la existencia de sistemas sanitarios frágiles, altos niveles de informalidad laboral y un limitado espacio de política fiscal (Cepal, 2020).

Por otra parte, al basar sus criterios de priorización y programación en la renta *per cápita* de los países socios, la UE escogió “retirarse parcialmente de la región latinoamericana al momento de ‘graduar’ a la mayor parte de sus países”, disminuyendo progresivamente la ayuda bilateral y algunas preferencias comerciales. Este enfoque revela materialmente sus límites en la actual coyuntura, pues dificulta la gestión de la crisis multidimensional provocada por la pandemia. En palabras de Sanahuja (2020, p. 391):

A la hora de implementar programas de cooperación ante la pandemia, las normas legales y administrativas sobre la graduación que la UE se impuso a sí misma se han convertido en un obstáculo difícil de sortear para cooperar con varios países de la región latinoamericana.

De este modo, ALC se encuentra en un escenario complejo: posee un contexto frágil a nivel institucional, no existe acceso igualitario a las pruebas de diagnóstico ni a la atención médica de calidad, hay un alto porcentaje de personas que obtienen su sustento en actividades del sector informal que no pueden soportar extensas medidas de confinamiento, además, sectores como el turismo, el esparcimiento y el comercio en general, han sido gravemente afectados por la inactividad y los cierres totales o parciales de sus actividades, lo que ha significado un duro golpe a la economía y la pérdida de miles de puestos de trabajo, asimismo, los gobiernos cuentan con una escasa capacidad de endeudamiento y un margen de política fiscal limitado para financiar la crisis. Por ende, la recuperación puede llegar a ser mucho más lenta en comparación con otras zonas del mundo, con el riesgo latente de una nueva década perdida (López, 2021).

En este marco y frente a la inminente necesidad de apoyo internacional que requiere hoy ALC para despejar en el camino hacia su recuperación, la UE se ha visto en la necesidad de priorizar entre lo no priorizado. Para abril de 2020, la UE y sus Estados miembros ya habían optado por redireccionar los recursos de los programas de cooperación técnica y financiera con América Latina y el Caribe, asignando a la lucha contra la pandemia 918 millones de euros desde la Comisión y 325 millones adicionales desde el Banco Europeo de Inversiones (Borrell, 2020). A diciembre de 2020, en el marco del Equipo Europa, se habrían movilizado 2.400 millones de euros para la respuesta a la crisis en ALC. A nivel multilateral, la UE ha cooperado con plataformas regionales como la Organización Panamericana de la Salud (OPS) y la Agencia de Salud Pública del Caribe (CARPHA, por su sigla en inglés), con el fin de brindar apoyo a los países de la región (CE, 2020).

Gobernanza global y multilateralismo

Como se ha mencionado, ante la inminente necesidad de transitar hacia la búsqueda de respuestas a las devastadoras consecuencias de la pandemia, desde la academia y el ámbito político-institucional se ha reiterado una vez más la necesidad de renovar la alianza estratégica UE-ALC. Para ambas regiones es fundamental avanzar hacia el cumplimiento de las metas pactadas en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y, no menos importante, buscar una mejor posición en el escenario global. Hacia esta dirección, la convergencia en espacios multilaterales resulta de particular relevancia. Una lección que ha dejado la crisis actual es que “el Estado sigue siendo el actor principal del sistema internacional pero su accionar, por sí solo, no alcanza ni para explicar ni para resolver los problemas globales” (Bianchi y Lara, 2021, p. 14).

En este sentido, los desafíos que presenta la COVID-19 son urgentes e inminentes y se suman a los ya existentes (como el cambio climático, la lucha contra la pobreza, entre otros), de modo que recalcan la necesidad de propiciar alianzas colaborativas a nivel internacional que permitan avanzar hacia su superación. Para Lipsy (2020) y Bianchi y Lara (2021), la perturbación que ha generado la pandemia en todos los ámbitos de la vida cotidiana tiene la potencialidad de crear un cambio de política. Esta coyuntura podría ser aprovechada por los actores que buscan reposicionarse en la escena internacional, especialmente la UE. Sin embargo, el panorama se encuentra lejos de ser sencillo, pues una mayor presencia y eficacia de la UE como actor global pasa necesariamente por una difícil recuperación interna. En este contexto, impulsar un multilateralismo renovado en torno a intereses comunes puede ser una vía relevante para la reactivación socioeconómica pospandemia. En este cuadro, ALC y la UE son socios que comparten los valores y la esencia de la cooperación multilateral.

Según algunos autores (Weck y Marten, 2020; Pastrana y Valdivieso, 2020), América Latina mantiene el multilateralismo como un principio político y legal visible, apoyado en una amplia tradición de cooperación y alianzas regionales. No obstante, resulta importante señalar que, en el contexto latinoamericano, existen también “interpretaciones divergentes sobre el concepto de multilateralismo, [... que en parte] se encuentran

influenciadas por las orientaciones ideológicas de los gobiernos de turno” (Weck y Marten, 2020, p. 15). Con el propósito de aportar cierta claridad conceptual, nos basamos en la definición aportada por los mismos autores, quienes entienden por multilateralismo:

No solo la cooperación entre Estados bajo el techo de organizaciones regionales o globales para lograr uno o más objetivos específicos, sino también reglas y normas comunes que sirven de base a la organización paraguas respectiva y que son compartidas por sus miembros. Las Naciones Unidas y sus organizaciones subsidiarias, por ejemplo, pertenecen a este nivel de “multilateralismo orientado a objetivos”. El tercer nivel de multilateralismo también se puede llamar “multilateralismo orientado a valores”. Esto significa que los países no solo cooperan de una manera orientada a objetivos y tienen normas y reglas comunes, sino que también comparten una visión del mundo y un sistema de valores [...] por los cuales se responsabilizan (Weck y Marten, 2020, p. 13).

A pesar de mantener la esencia de su tradición multilateralista, en ALC se observa hoy una cierta desconfianza frente a las organizaciones internacionales (Van Klaveren, 2020b). En el marco de la pandemia, por ejemplo, los gobiernos de la región optaron por las medidas a nivel nacional al no encontrar incentivos para la acción colaborativa en el esquema regional (Bianchi y Lara, 2021).

Por su parte, Europa, que también enfrentaba serios desafíos internos desde antes de la pandemia (como la crisis migratoria, el Brexit, la necesidad de dinamizar sus economías internas, la eficacia de su rol como actor global, entre otros), tuvo que observar cómo la COVID-19 revivía la brecha entre los países del Norte y los del Sur y al interior de sus fronteras (Van Klaveren, 2020a). Sin embargo, a diferencia de ALC, la UE cuenta con un entramado institucional sólido, que facilita los acuerdos colectivos y colaborativos en contextos como el actual. La respuesta europea a la pandemia, aunque se tomó un tiempo relativamente considerable, llegó en la forma del Equipo Europa, una iniciativa que propone estrategias colaborativas de respuesta a la crisis hacia adentro y hacia afuera (SEAE, 2020).

Aunque la UE sigue siendo considerada un baluarte del multilateralismo y la gobernanza global y, sin lugar a duda, un socio importante para ALC, debe reconocerse que la Unión ha venido descuidado su presencia en Latinoamérica y, por tanto, ha perdido espacios frente a otros actores, entre ellos el más reciente es China. Ante tal situación, la UE ha manifestado recientemente su interés de lograr una mayor visibilidad y eficacia en su rol internacional (Borrell, 2021). En especial a partir de su Estrategia Global 2016, la UE ha promulgado una acción exterior sustentada en un “pragmatismo basado en principios”, la cual estaría orientada justamente al fortalecimiento de su acción como actor global. Ante esto, ALC podría ser un socio estratégico, pues además de compartir valores y principios normativos (como la democracia, la institucionalidad internacional, entre otros), una alianza política fuerte con los países de la región podría significar un

apoyo interesante a las iniciativas de la UE en foros multilaterales, por ejemplo, para avanzar hacia el cumplimiento de las metas de la Agenda 2030.

Para ALC también resulta importante lograr el objetivo de una alianza renovada con la UE, pues no ha de negarse que dada su naturaleza de potencia civil la Unión ha mantenido un perfil menos intervencionista y más cooperativo en la región, apoyando las experiencias de integración regional y, en general, temas relevantes que normalmente no se encuentran priorizados por otros actores como los asuntos relacionados con la democracia y la participación de la sociedad civil, la economía verde, la defensa de los derechos humanos, la reducción de las desigualdades y la cohesión social.

En síntesis, ambas regiones comparten desafíos, pero también intereses frente a los cuales se hace cada vez más necesario apostar por una dinamización del diálogo político birregional. En esta coyuntura, valdría la pena aprovechar realmente las estructuras políticas y legales afines (Van Klaveren, 2020a), las visiones y los valores compartidos, en aras de impulsar los lazos de cooperación multilateral con un anclaje en la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (Cepal, 2019).

A modo de epílogo

Las reflexiones expuestas hasta el momento permiten aportar algunas conclusiones sobre el estado actual de las relaciones euro-latinoamericanas, así como recomendaciones puntuales sobre las perspectivas futuras de cara a la recuperación pospandemia.

Conclusiones

Como se ha demostrado en las páginas anteriores, las relaciones euro-latinoamericanas se sustentan en una historia importante de vínculos económicos y de diálogo político con importantes resultados en el ámbito de la cooperación para el desarrollo y la firma de acuerdos comerciales. A pesar de ello, la relación birregional aún permanece por debajo de su potencial, por lo que desde la academia y el ámbito político se ha recalado la necesidad de explorar alternativas para una cooperación renovada. Por eso, resulta vital apostar por la convergencia de intereses y la defensa de los valores democráticos del multilateralismo en aras de propiciar una revitalización de la alianza entre ambas regiones, en especial para enfrentar las consecuencias de la crisis actual y proseguir en los esfuerzos hacia el cumplimiento de los ODS.

En el contexto de la COVID-19, la UE ha optado por una reorientación de los programas y fondos existentes, lo cual puede ser visto como una señal de una cierta flexibilización en las respuestas que se dan a nivel europeo y como una salida pragmática, guiada por la necesidad de seguir avanzando hacia el cumplimiento de las metas de la Agenda 2030 y, en especial, por la búsqueda de un mejor posicionamiento como actor global. Aunque probablemente sea una respuesta hasta el momento insuficiente, la flexibilización y reorientación de los programas le ha permitido a ALC obtener

fondos para amortiguar algunas de las consecuencias sociales, sanitarias y económicas de la pandemia. No obstante, el camino hacia la recuperación pospandemia dista de ser simple y requiere de nuevos y mayores compromisos si realmente se desea favorecer la asociación birregional. Ante ese panorama, el siguiente epígrafe sugiere cuatro recomendaciones puntuales.

Recomendaciones

Fortalecer las relaciones comerciales en un escenario de competición con el eje Estados Unidos-China: Para la UE, apostar por dicho fortalecimiento resulta de gran relevancia pues, además de garantizar su presencia en la región, esto le permitiría reforzar su rol como actor comercial global, considerando que la Unión cuenta con acuerdos con la mayoría de los países de América Latina y el Caribe y recientemente con Mercosur. Por el lado de ALC, la UE sigue siendo una fuente importante de IED y un socio estratégico que promueve relaciones comerciales basadas en normas y apoya los golpeados procesos de integración regional en ALC. En ese sentido, la UE se presenta como una opción más amigable para ALC ya que, aparte de los beneficios y rentabilidades financieras, ha demostrado su compromiso con la sostenibilidad, el respeto de los derechos humanos y el buen gobierno en la región.

Priorizar la promoción de la cohesión social en el contexto pospandemia: En este asunto el actor internacional que quizá goza de mayor experiencia y más amplias capacidades es la UE. El tema de la cohesión social ha sido pieza clave en las relaciones euro-latinoamericanas y en la actual coyuntura resulta vital no descuidarlo. Así entonces, los países de la región latinoamericana podrían aprovechar la experiencia acumulada por la UE y su tradición de cooperación en temas de cohesión e inclusión social, para diseñar e implementar políticas sociales que les permitan abordar de manera eficiente las consecuencias de la crisis actual y no descuidar el camino hacia el cumplimiento de los ODS.

Apostar por la renovación tecnológica y productiva sostenible: Este asunto va de la mano con los dos incisos anteriores, ya que puede repercutir tanto en el ámbito comercial, favoreciendo procesos productivos e intercambios más eficaces, como en el aspecto de la cohesión social, dado que permitiría avanzar con métodos sostenibles en la lucha contra la pobreza, la creación de empleo y la reducción de las desigualdades. Al respecto, tanto el Pacto Verde Europeo como la apuesta por la digitalización en la UE serían antecedentes idóneos para orientar una asociación estratégica fortalecida.

Renovar las relaciones de cooperación para el desarrollo: Como fue señalado en el texto, la crisis actual ha cuestionado una vez más el enfoque de la “graduación”, lo que ha dejado en evidencia la necesidad de reorientar las relaciones de cooperación para el desarrollo entre ambas regiones. El hecho de que ALC no represente una amenaza directa para la seguridad europea y que sus países sean categorizados como PRM, y especialmente PRMA, ha significado una progresiva reducción de la presencia y de la acción europea en el continente, puesto que la UE ha priorizado sus áreas de vecindad

e influencia y los países de ingresos bajos (particularmente en el continente africano). Sin embargo, lo que hasta ahora ha sido un obstáculo podría replantearse como una oportunidad para sentar las bases de una verdadera relación estratégica que beneficie el reposicionamiento UE-ALC en la escena global. Para que ello ocurra, es necesario replantear la cooperación birregional.

En línea con Tassara (2018a, p. 67), el camino parecería estar dirigido hacia el fortalecimiento de nuevas formas de asociación, como el “mestizaje” entre las dinámicas Norte-Sur y Sur-Sur y el involucramiento de ambas regiones en las dinámicas de cooperación triangular. Esta alternativa abriría más espacios para ALC y le permitiría ir transitando hacia procesos más horizontales que favorezcan el fortalecimiento de las capacidades y de las experiencias locales, y le permitiría apartarse paulatinamente de la dependencia vertical donante-receptor hacia la que es inevitable y necesario transitar en el mediano plazo.

Referencias

- Aldecoa Luzárraga, F. (2020). Necesidad, oportunidad y posibilidad de profundizar la asociación estratégica. En H. Casanueva (Ed.), *Unión Europea y América Latina. Una asociación estratégica para los desafíos globales* (pp. 23-26). Madrid: Marcial Pons.
- Alonso, J. A.; Glennie, J. y Sumner, A. (2014). Receptores y contribuyentes: los países de renta media y el futuro de la cooperación para el desarrollo. *DESA Working Papers*, 135. Recuperado desde: https://www.un.org/esa/desa/papers/2014/wp135_2014s.pdf.
- Álvarez, M. (2021). Las relaciones entre la Unión Europea y América Latina y El Caribe en contexto de pandemia: Entre el pasado y el futuro. En *El nuevo multilateralismo en la era del COVID-19 desde la perspectiva de las relaciones Unión Europea-América Latina y el Caribe. I Concurso de Ensayos EU-LAC sobre la Asociación Birregional* (pp. 3-17). Hamburgo: Fundación EU-LAC. Recuperado desde: <https://eulacfoundation.org/sites/default/files/2021-02/eulac-asociacion-birregional-es-digital%20%281%29.pdf>.
- Banchón, M. (23 de junio de 2020). Fondos Europeos para una Latinoamérica en crisis económica y sanitaria. *DW*. Recuperado desde <https://www.dw.com/es/fondos-europeos-para-una-latinoamérica-en-crisis-económica-y-sanitaria/a-53901858>.
- Bianchi, M. y Lara, I. (2021). Gobernanza regional 3M: hacia una convergencia del multilateralismo en América Latina en tiempos pandémicos. Buenos Aires: Asuntos del Sur. *Colabora.lat Working Paper*, 1. Recuperado desde: <https://docplayer.es/209281692-Gobernanza-regional-3m-hacia-una-convergencia-del-multilateralismo-en-america-latina-en-tiempos-pandemicos.html>.
- Borrell, J. (2020). *La UE y América Latina y el Caribe: aunar esfuerzos frente a la COVID-19*. Madrid: Fundación Carolina. Recuperado desde: <https://www.fundacioncarolina.es/la-ue-y-america-latina-y-el-caribe-aunar-esfuerzos-frente-a-la-covid-19/>.
- Borrell, J. (2021). *European Foreign Policy in Times of COVID-19*. Bruselas: European Union.
- Bourse, F.; de Jouvenel, F. y Ségur, M. (Coords.). (2020). *Crise du COVID-19: quels scénarios pour les 18 prochains mois?* París: Futuribles International. Recuperado desde: <https://fonda.asso.fr/ressources/crise-du-covid-19-quels-scenarios-pour-les-18-prochains-mois>.
- CE. (2019). *Comunicación conjunta al Parlamento Europeo y al Consejo: la Unión Europea, América Latina y el Caribe: aunar fuerzas para un futuro*

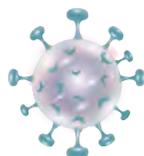
común. Recuperado desde: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/8d0f72c6-6da2-11e9-9f05-01aa75ed71a1/language-es>.

- CE. (2020). *Comunicación sobre la respuesta de la UE a escala mundial a la COVID-19*. Recuperado desde: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020JC0011&from=EN>.
- CE y BID. (2006). *Conferencia de alto nivel: Promoviendo la cohesión social: la experiencia Unión Europea-América Latina y el Caribe*. Bruselas: Comisión Europea (CE) y Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Cepal. (2014). *Pactos para la igualdad. Hacia un futuro sostenible*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) y Naciones Unidas.
- Cepal. (2019). *Un llamado a un multilateralismo renovado e inclusivo: América Latina y el Caribe a la vanguardia de nuevas formas de cooperación internacional*. Comunicado de prensa. Recuperado desde: <https://www.cepal.org/es/comunicados/un-llamado-un-multilateralismo-renovado-inclusivo-america-latina-caribe-la-vanguardia>.
- Cepal. (2020). *Informe sobre el impacto económico en América Latina y el Caribe de la enfermedad por coronavirus (COVID-19)*. Santiago de Chile: Cepal. Recuperado desde: https://www.cepal.org/sites/default/files/publication/files/45602/S2000313_es.pdf.
- Consejo Europeo. (1994). *Europa y América Latina: una cooperación para la acción. Documento básico sobre las relaciones de la Unión Europea con América Latina*. [aprobado en la reunión del 31.10.1994 en Luxemburgo]. *Revista Iberoamericana de Educación*, 7(1). Recuperado desde: <https://rieoei.org/historico/oeivirt/rie07a08.htm>.
- EUROSociAL (2020). *Cohesión social frente a la COVID-19*. Recuperado desde: <https://eurosocial.eu/covid-19/>.
- FIIAPP. (2021). *De las Mesas COVID-19 a las Mesas Equipo Europa*. Madrid: Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (FIIAPP) y Cooperación Española. Recuperado desde: <https://www.fiiapp.org/de-las-mesas-covid-19-a-las-mesas-equipo-europa/>.
- García Rodríguez, L. y Jiménez Valderrama, F. (2014). Balance de la asociación entre América Latina y el Caribe y la Unión Europea. *La nueva agenda IUS*, (VIII)33, 7-33. Puebla: Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla.
- Gatti, B. A. y Testa, V. (2021). Desafíos y oportunidades de la crisis sanitaria: la Asociación Estratégica Birregional Unión Europea-América Latina y el Caribe. En *El nuevo multilateralismo en la era del COVID-19 desde la perspectiva de las relaciones Unión Europea-América Latina y el Caribe*.

- I Concurso de Ensayos EU-LAC sobre la Asociación Birregional* (pp. 30-46). Hamburgo: Fundación EU-LAC.
- Kern, A. (2021). *Conferencia inaugural del Curso Cooperación Descentralizada Sur-Sur. Enfoques y experiencias desde Iberoamérica*. Curso virtual de la Escuela de Gobierno de Políticas Sociales del Instituto Social del Mercosur. Presentación PowerPoint.
- Lipsy, P. (2020). COVID-19 and the Politics of Crisis. *International Organization*, (74)S1, E98-E127. Recuperado desde: <https://www.cambridge.org/core/journals/international-organization/article/covid19-and-the-politics-of-crisis/CFEB29F225E5238F29C3233E873F0485>.
- López, J. (2021). La Unión Europea y América Latina: por una alianza estratégica en el mundo post-COVID-19. *Análisis Carolina*, 02/2021. Madrid: Fundación Carolina.
- Manners, I. (2011). The European Union's Normative Power: Critical Perspectives and Perspectives on the Critical. En R. G. Whitman (Ed.), *Normative Power Europe. Empirical and Theoretical Perspective* (pp. 226-246). Londres: Palgrave Macmillan.
- Molina del Pozo, C. F. (2021). Las relaciones eurolatinoamericanas en el marco de la nueva política comercial de la Unión Europea. *Latin American Journal of European Studies*, (1)1, 1-24.
- Morazán, P.; Sanahuja, J. A. y Ayllón, B. (2011). *Una nueva política para el desarrollo de la Unión Europea con América Latina*. Bruselas: Parlamento Europeo, Dirección General de Política Exterior.
- Nye, J. (2016). Soft Power and European-American Affairs. En T.L. Ilgen (Ed.). *Hard Power, Soft Power and the Future of Transatlantic Relations* (pp. 25-37). Nueva York: Routledge.
- Pastrana, E. y Valdivieso, A. (2020). Colombia y sus contradicciones frente al multilateralismo. En *Multilateralismo, perspectivas latinoamericanas* (pp. 69-85). Panamá: Fundación Konrad Adenauer, Programa Regional Alianzas para la Democracia y el Desarrollo con Latinoamérica (ADELA).
- Peña, F. (2010). *Las cumbres ALC-UE: su origen y evolución, su relevancia, su potencial*. Madrid: SEGIB. Recuperado desde: <http://www.felixpena.com.ar/contenido/wpapers/documentos/2010-04-las-cumbres-alc-ue.pdf>.
- Quevedo Flores, J. (2020). Hacia una asociación estratégica birregional para el siglo XXI: principales desafíos. En H. Casanueva (Ed.), *Unión Europea y América Latina, una asociación estratégica para los desafíos globales* (pp. 41-58). Madrid: Marcial Pons.

- Rosales, O. (2020). *Economía y geopolítica en América Latina: la urgencia de estrechar vínculos con la Unión Europea*. Documentos de Trabajo N. 30/2020, 2ª época. Madrid: Fundación Carolina. Recuperado desde: https://www.fundacioncarolina.es/wp-content/uploads/2020/02/DT_FC_30.pdf.
- Sanahuja, J. A. (2011). Entre los Objetivos de Desarrollo del Milenio y la cooperación Sur-Sur: actores y políticas de la ayuda al desarrollo en América Latina y el Caribe. *Pensamiento Iberoamericano*, 8, 2ª época 2011/1, 195-222). Madrid: Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) y Fundación Carolina.
- Sanahuja, J. A. (2012). Las cuatro crisis de la Unión Europea. En M. Mesa (Coord.), *Cambio de ciclo: crisis, resistencias y respuestas globales. Anuario 2012-2013* (pp. 51-84). Madrid: CEIPAZ, Fundación Cultura de Paz.
- Sanahuja, J. A. (2020). América Latina y la Unión Europea: agendas sociales, competencia geopolítica y COVID-19. *Araucaria*, 45, 383-403. Recuperado desde: <https://institucional.us.es/revistas/Araucaria/45/16.Sanahuja.pdf>.
- SEAE. (2020). *Equipo Europa. Respuesta global de la UE a COVID-19 apoyando a países socios y poblaciones frágiles*. Bruselas: Servicio Europeo de Asuntos Exteriores (SEAE). Recuperado desde: https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/77531/equipo-de-europa-respuesta-global-de-la-ue-covid-19-apoyando-paises-socios-y-poblaciones_es.
- Sotillo, J. A. (2017). La Unión Europea y la gobernanza global del desarrollo. *Araucaria*, (19)37, 427-454). Doi: 10.12795/araucaria.2017.i37.20.
- Tassara, C. (2012a). Cooperación europea y relaciones euro-latinoamericanas: características, desafíos y proyecciones. En E. Said Hung (Ed.), *Diálogos y desafíos euro-latinoamericanos. Ensayos sobre cooperación, derecho, educación y comunicación* (pp.1-51). Barranquilla: Universidad del Norte.
- Tassara, C. (2012b). Relaciones internacionales y cooperación al desarrollo: políticas, actores y paradigmas. En J. Agudelo Taborda (Ed.), *Debates sobre cooperación internacional para el desarrollo* (pp. 15-81). Cartagena: Escuela Latinoamericana de Cooperación y Desarrollo (ELACID).
- Tassara, C. (2013a). Cooperación y diálogo político euro-latinoamericano: ¿crisis o replanteamiento. En J. Agudelo Taborda (Ed.). 2013. *Cooperación internacional, desarrollo y crisis mundial: análisis y perspectivas* (pp. 53-80). Cartagena: Editorial Bonaventuriana y Escuela Latinoamericana de Cooperación y Desarrollo (ELACID).
- Tassara, C. (2013b). Diálogo, cooperación y relaciones euro-latinoamericanas. *Investigación y Desarrollo*, (21)1, 2-21. Barranquilla: Universidad del Norte.

- Tassara, C. (2018a). Cooperación de la Unión Europea con Colombia: desarrollo local, educación superior y cohesión social. En S. Insignares Cera (Comp.), *Debates de la cooperación euro-latinoamericana. ¿Una estrategia para el desarrollo?* (pp. 59-129). Barranquilla: Universidad del Norte.
- Tassara, C. (2018b). Desigualdad y vulnerabilidad social en la Agenda 2030: posibles escenarios para los países latinoamericanos de renta media. *Revista Internacional de Cooperación y Desarrollo*, 5, 128-156.
- Tassara, C. y Rueda Fiorentino, M. (2021). Unión Europea como actor global: el desafío de la pandemia y las relaciones con América Latina. En E. Tremolada (Ed.), *El futuro de las organizaciones internacionales: retos y responsabilidades del multilateralismo en la post-pandemia* (pp. 207-236). Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Telò, M. (Ed.). (2007). *Europe: A Civilian Power?: European Union, Global Governance, World Order*. Nueva York: Palgrave; Macmillan.
- Tezanos, S. (2019). *América Latina y el Caribe en la Agenda 2030. Hacia una clasificación del desarrollo sostenible compatible con los ODS y el 'desarrollo en transición'*. Documentos de Trabajo N. 5. Madrid: Fundación Carolina. Recuperado desde: https://www.fundacioncarolina.es/dt_fc_05/.
- Van Klaveren, A. (2020a). América Latina y Europa: ¿queda algo de una relación estratégica? En W. Grabendorff y A. Serbin (Eds.), *Los actores globales y el (re)descubrimiento de América Latina* (pp. 285-300). Barcelona: Icaria.
- Van Klaveren, A. (2020b). La crisis del multilateralismo y América Latina. *Análisis Carolina*, 10/2020. Madrid: Fundación Carolina. Recuperado desde: <https://www.fundacioncarolina.es/wp-content/uploads/2020/03/AC-10-2020.pdf>.
- Weck, W. (Ed.) y Marten, T. (Coord.). (2020). *Multilateralismo, perspectivas latinoamericanas*. Panamá: Fundación Konrad Adenauer y Programa Regional Alianzas para la Democracia y el Desarrollo con Latinoamérica (ADELA). Recuperado desde: <https://www.democraciadigital.pe/sites/default/files/libro-multilateralismo-perspectivas-latinoamericanas.pdf>.



III

**Riesgos y desafíos políticos,
económicos y sociales
de las consecuencias
de la pandemia del COVID-19
en Colombia**



Políticas públicas para superar la crisis empresarial en Colombia en el contexto del COVID-19: ¿más de lo mismo?

Gabriel Rueda Delgado* y María Paula Aroca Acosta**

Presentación

El sistema empresarial privado colombiano tiene diversas características que están presentes desde hacer varias décadas (Rueda, 2010, pp. 378-382), dentro de las cuales se pueden citar las siguientes como las más destacadas.

Es un sistema principalmente compuesto por micro, medianas y pequeñas empresas. De acuerdo con el Decreto 957 de 2019, expedido por el Ministerio de Comercio Industria y Turismo, el criterio fundamental para determinar el tamaño de una empresa son los ingresos por actividades ordinarias anuales de la respectiva empresa. Este nivel de ingresos se establece por rangos y diferencia tres grandes sectores para ello: manufactura, servicios y comercio (artículo 1). Según los datos de Confecámaras y haciendo uso de lo reportado en su informe de creación de empresas de enero a junio de 2021, se estima que en Colombia hay aproximadamente 1.758.231 empresas, de las cuales 1.628.176 (92,6%) son micro, 96.468 (5,48%) son pequeñas, 25.703 (1,46%) son medianas y 7.884 (0,44%) son grandes.

Existe una alta concentración empresarial en determinadas actividades y en una alta concentración geográfica, por lo que en regiones como Bogotá, Antioquia, Atlántico, Cundinamarca y Valle del Cauca se concentre más de la mitad del parque empresarial.

* Contador Público de la Universidad Nacional de Colombia, doctor en Ciencias Sociales y Humanas de la Pontificia Universidad Javeriana.

** Estudiante de Economía de la Universidad de los Andes.

De acuerdo con el geovisor y el Directorio Estadístico de Empresas del DANE (2020b), para diciembre de 2020, de 1.233.532 empresas activas en el territorio nacional —dato inferior al reportado por Confecámaras (2021b), que incluye a diciembre de 2020 un total de 1.591.893 empresas—, el 33,6% se encontraban en Bogotá, el 14,7% en el departamento de Antioquia, el 9,7% en el Valle del Cauca, el 6,1% en Atlántico y un 4,37% en Cundinamarca, excluyendo la capital.

En cuanto a generación de empleo, la gran empresa aporta cerca del 20% del empleo formal, mientras que las microempresas, a pesar de representar la mayor parte del tejido empresarial, tan solo representaron el 23% del empleo formal en el último estudio publicado por los Ministerios de Comercio y Trabajo (Mincomercio, 2020). A lo anterior, debe sumarse el hecho de que el sistema de empleo informal no logra reducirse en el país, pese al crecimiento de número de empresas de distintos tamaños. Así se evidencia en las cifras de informalidad reveladas por el DANE (2021), las cuales aumentaron cerca de dos puntos porcentuales en el periodo marzo-mayo de 2021, con respecto al valor obtenido en el año anterior. Esto, mientras que, durante el primer semestre de 2021, 166.338 nuevas empresas fueron creadas (Confecámaras, 2021a).

Las variables que más afectan el sistema empresarial, en especial el de las micro, medianas y pequeñas empresas, tienen que ver con la reducción en las ventas y de la demanda efectiva, elevado el endeudamiento, los asuntos relacionados con la gestión misma de las empresas (muchas de ellas de origen familiar) y los asuntos macroeconómicos como cargas tributarias, competencia en condiciones desfavorables frente a proveedores de otros países, etcétera.

De acuerdo con un estudio realizado por Acopi (2020), durante el segundo semestre de 2020, el aumento de las ventas fue de 3,8%, representando una caída de 37 puntos porcentuales respecto al mismo periodo de 2019. Esto significó una disminución de los ingresos de más de un 25% para cerca del 80% de las pequeñas, medianas y microempresas a las que se les hizo seguimiento. Lo anterior, sumado al endeudamiento de muchas para mantener a flote la empresa ante el choque de la emergencia sanitaria, tuvo efectos negativos sobre la inversión en capital fijo y humano.

Con respecto a asuntos macroeconómicos, un estudio sobre el impacto del COVID-19 presentado por la OIT (2020) afirmó que existen diversas razones por las que las empresas han tenido comportamientos que dificultan la competitividad de las pymes colombianas frente a las empresas de otros países (y que no se limitan a la pandemia). En estas se encuentran, entre otras, los bajos niveles de innovación, las altas cargas tributarias (aproximadamente del 23%), una legislación laboral poco flexible y grandes dificultades para acceder al mercado de crédito formal.

Los cambios que produjo el COVID-19 en la economía mundial limitaron en muchos casos las posibilidades de sostener las empresas por las condiciones propias del mercado, que se caracteriza, durante el periodo de la pandemia por algunos de los siguientes elementos destacados.

- Reducción en el consumo de los hogares y las unidades productivas, fruto de las cuarentenas, los aislamientos y otras medidas de bioseguridad, aunque con efectos

diferenciados por sectores y actividades. Por ejemplo, las actividades de telecomunicaciones tuvieron un especial auge en los meses de la pandemia por lo que significó el teletrabajo y el estudio remoto desde los hogares de los estudiantes. Por su parte, los sectores de la construcción (-27,7%), la minería (-15,7%), el comercio, transporte, alojamiento y restaurantes (-15,1%), el entretenimiento y recreación (-11,7%) y la industria manufacturera (-7,7%) fueron los más afectados, de acuerdo con datos del PIB 2020 publicados por el DANE (Andi, 30 de junio de 2021).

- Reducciones en las exportaciones por depresión en los mercados internacionales con comportamiento similares a los del mercado doméstico. Acopi (2020) reportó que las empresas que señalaron ser exportadoras disminuyeron del 26% en 2019 al 7,4% para el segundo trimestre de 2020. De igual manera, las empresas que tenían expectativas de exportar se redujeron del 38% al 10,7% para los mismos periodos.
- Elevada tasa de devaluación que incrementó significativamente el costo del endeudamiento con recursos del exterior, normalmente más barato que el sistema financiero colombiano.
- Producto de la incertidumbre sobre la propagación del coronavirus y cambios en los precios del petróleo; además durante 2020 la moneda colombiana tuvo devaluaciones continuas que llegaron a máximos históricos a mediados de marzo. En 2021, el deterioro de las calificaciones crediticias de Colombia producto de la flexibilización de la regla fiscal condujeron a un mayor déficit, y los problemas que ha conllevado la reforma tributaria han generado una baja confianza por parte de los inversionistas, lo que ha provocado que la moneda se devalúe nuevamente (TRM 27-julio: \$3.904,17). Todo esto genera que la deuda con recursos externos se vuelva más costosa y las empresas enfrenten nuevos retos de financiación.
- Cambios en los canales de comercialización, logística y ventas, centrados ahora en actividades más propias del *e-commerce* y herramientas tecnológicas. Producto de las cuarentenas, el comercio en línea tomó especial importancia para cientos de empresas que buscaban mantenerse en el mercado. De acuerdo con la Cámara Colombiana de Comercio Electrónico (CCCE), durante el confinamiento obligatorio, las búsquedas en internet de mercados a domicilio se dispararon en 257% y se duplicaron las personas que pasaron de consultar a ejecutar compras en el país. Esto incentivó a todo tipo de empresas y proveedores para que realizaran cambios estructurales en los canales de comercialización y distribución de bienes y servicios. La encuesta realizada por Confecámaras (2021b) sobre el impacto del COVID-19 reveló que, si bien el comercio presencial sigue siendo la mayor fuente de ingresos, el 63% de los empresarios ha usado durante la pandemia redes sociales, internet o algún otro tipo de herramienta tecnológica como canal de venta.
- Aumento de las presiones tributarias para financiar el accionar de los gobiernos, que incluso ven incrementado su gasto por las medidas de mitigación de los efectos de la pandemia. En el caso particular de Colombia, el manejo de los recursos para la emergencia sanitaria es realizado por la Unidad Nacional de Gestión del Riesgo y Desastre (UNGRD), a través del Fondo de Mitigación de Emergencias (Fome). A corte de marzo de 2021, el Observatorio Fiscal de la Universidad Javeriana informó que se habían

desembolsado 29,7 billones de pesos de los 40,5 billones con los que cuenta el Fome. Este y otros gastos no previstos por el Gobierno se vieron reflejados en un aumento significativo del déficit fiscal, que, si bien había intentado cumplir con la regla fiscal en los últimos años, pasó de un 2,51% del PIB en 2019 a cerca del 8% en 2020 y una expectativa del 5,1% en 2021.

- Para cumplir con las obligaciones, amortiguar la deuda y financiar el déficit agravado por los gastos de la pandemia, los gobiernos han tenido que buscar alternativas con las cuales mitigar el gasto significativo que han tenido a causa de la emergencia sanitaria. Por esto, dado que la deuda ya es demasiado grande, Colombia optó por tener un mayor recaudo tributario, el cual ejerce presiones significativas sobre los demás agentes de la economía, entre ellos, las empresas.

Como ocurrió en casi todo el mundo de economías de mercado, durante 2020 hubo significativas contracciones de la economía que generaron, por ejemplo, que la variación del producto interno bruto fuera del -6,8%, primer dato negativo en todos los años que van del siglo XXI, pero además evidenciando efectos aún más negativos en la distribución del resultado por cuanto la variación del PIB *per cápita* decreció en un 17,7% en la misma vigencia (*Expansión*, 2021). Esto indica, al menos a nivel macro, que la pandemia tuvo efectos generalizados pero que sus efectos aumentaron las desigualdades en distribución del ingreso y en la concentración de la riqueza. En pocos meses se conocerá resultados de nuevas mediciones del índice Gini, que seguramente evidenciarán que en Colombia, uno de los países más desiguales de la región y con mayor concentración de la riqueza, estas condiciones empeoraron para el grueso de la población.

Es en este contexto que el Gobierno nacional, durante los primeros meses de 2020, crea una serie de instrumentos que eviten quiebras masivas de empresas, reducción de la actividad económica y las pérdidas masivas de empleo, todo esto a consecuencia de la pandemia.

El enfoque del presente trabajo buscará, a partir de los datos públicos disponibles de las principales medidas adoptadas por el Gobierno y que el texto retoma, evidenciar si las medidas conducen a un tratamiento equitativo de las empresas y atienden a las condiciones previas a la pandemia y las que la misma pandemia exacerbó, buscando identificar si las políticas adoptadas pueden interpretarse como un giro en la política económica del país o si, por el contrario, se puede evidenciar, o al menos intuir, una profundización de las decisiones que han existido en Colombia desde la década de los noventa del siglo XX y que en general pueden asociarse como propias de modelos o apuestas neoliberales.

Para lograr este objetivo, en principio se abordan las descripciones y los principales resultados que se hacen visibles desde fuentes oficiales de las principales medidas adoptadas para las empresas en el contexto del COVID-19, incluyendo restricciones y críticas recurrentes a los mismos. En la parte final del texto, los resultados descritos se examinarán desde las perspectivas de la política económica propia del neoliberalismo que permitirá aproximar las primeras conclusiones al respecto.

Descripción y evaluación inicial de las principales medidas económicas adoptadas por el Gobierno de Colombia en el contexto del COVID-19

Como ya se mencionó, las autoridades económicas de Colombia adoptaron una serie de medidas cuyo alcance, resultados y comentarios críticos se abordan en esta sección. Este contenido permitirá en la sección final del trabajo analizar el sentido mismo desde las medidas desde el marco interpretativo que da el reconocer las apuestas de política económica propias del neoliberalismo.

Aunque el Gobierno adoptó medidas diversas, algunas tuvieron mayor difusión y cobertura, como el Programa de Apoyo al Empleo Formal, el Programa de Apoyo a la Prima y el programa de garantías Unidos por Colombia, administrado desde el Fondo Nacional de Garantías, y las líneas de redescuento de tasa compensada por medio de banca del segundo piso y entidades especializadas. Existieron, sin embargo, otras medidas que este trabajo aborda y que tuvieron una difusión e impacto menor.

Por ejemplo, como parte de las medidas implementadas por el Gobierno nacional para mejorar el flujo de caja de las empresas en abril y mayo de 2020 se decidió suspender parcialmente el aporte de empleadores y trabajadores a pensiones obligatorias. De acuerdo con el Decreto 558 de 2020, quienes optaran por el alivio pagarían solo el 3% de la cotización al SGP (75% por parte del empleador y 25% por el trabajador). Al ser declarado inexecutable, la Corte Constitucional ordenó al Gobierno adoptar un mecanismo a través del cual se aportarían los montos faltantes a las cotizaciones a pensiones, eliminando la posibilidad de que durante estos dos meses los aportes fueran solo del 3% y no del 16% como se contempla en la ley.

Otro ejemplo de medidas adoptadas tuvo relación con el Programa de Acompañamiento a Deudores, creado por la Superintendencia Financiera, complementario a los beneficios de las líneas de créditos y en los que se debe garantizar, de acuerdo con el nivel de riesgo:

- i) La reducción en el valor de las cuotas.
- ii) El no aumento de la tasa de interés inicialmente pactada de la obligación.
- iii) Los períodos de gracia o prórrogas (Circular 022 de 2020, Superfinanciera).

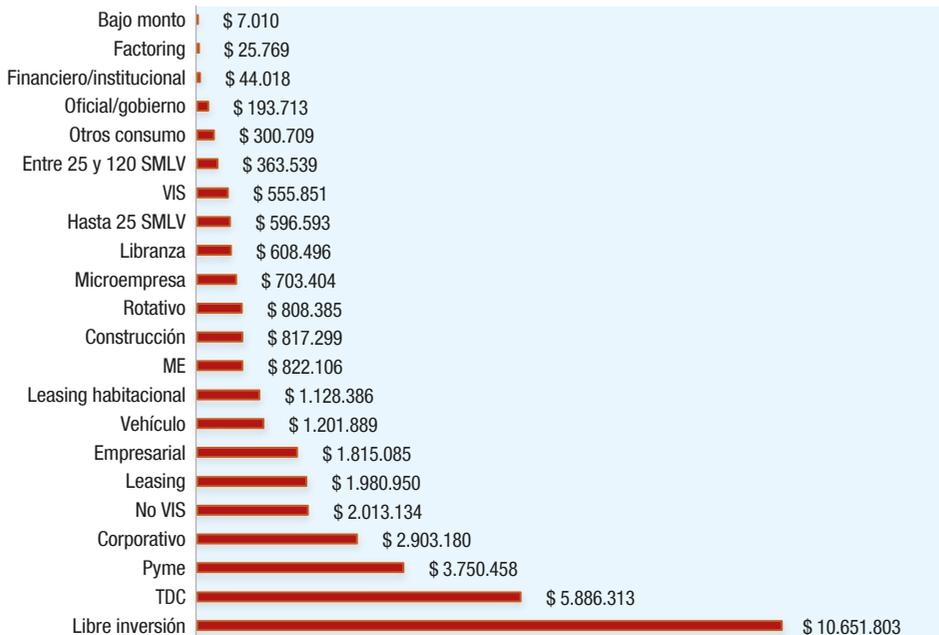
Aunque en este caso no se logran detallar resultados separados para las empresas, para el 16 de junio de 2021 se reportaron 2.208.559 deudores, quienes redefinieron sus créditos por un valor de 37 billones de pesos (Superintendencia Financiera, 2021). El número de beneficiarios y el saldo se aprecian por producto de crédito en las gráficas 1 y 2.

Gráfica 1. Número de deudores beneficiarios del programa PAD, según el producto de crédito



Fuente: elaboración propia con datos tomados de las cifras de seguimiento de la Superintendencia Financiera (2021).

Gráfica 2. Saldo del programa PAD, según el producto de crédito (millones de pesos)



Fuente: elaboración propia con datos tomados de las cifras de seguimiento de la Superintendencia Financiera (2021).

Si bien el comportamiento y los resultados de esta medida superan el alcance del presente documento por no lograr enfatizar resultados en las empresas o unidades productivas, sí arrojan señales importantes en la política económica que se retomarán en la sección de análisis en donde se abordarán el tono financiero de los instrumentos y las acciones implementados.

A continuación, se describen las medidas adoptadas por el gobierno de Colombia, especialmente en 2020, se plantea su alcance y resultado, y se retoman algunas críticas, especialmente instrumentales sobre las mismas.

Programa de Apoyo al Empleo Formal (PAEF)

Se trata de un aporte correspondiente al 40% del salario mínimo (\$351.000 para 2020 y \$363.410 para 2021), el cual se daba a las empresas para ayudarlas a pagar el salario de los empleados¹ que ganaran desde un salario mínimo —de acuerdo con el DANE (2020a), entre enero y octubre de 2020, el 63% de los colombianos (13,1 millones) no ganaban más de un salario mínimo y 3,12 millones de colombianos tenía ingresos menores a este—. Dicho apoyo podía solicitarse una vez, mensualmente, desde mayo de 2020 hasta marzo de 2021 y hasta en 11 ocasiones.

Para obtener acceso al PAEF es necesario, entre otras cosas, certificar la disminución del 20% de los ingresos del mes inmediatamente anterior a la solicitud del aporte con respecto al mismo mes de 2019.

Beneficios adicionales:

- Para quienes tengan como actividad principal actividades económicas y de servicios de los sectores turístico, hotelero y de gastronomía, y actividades artísticas, de entretenimiento y recreación, la cuantía del aporte corresponde al 50% de un salario mínimo legal mensual vigente (\$439.000 en 2020 y \$454.000 en 2021).
- Desde septiembre, el aporte para empleadas mujeres es del 50%.

De acuerdo con la Unidad de Gestión Pensional y Contribuciones Pensiones y Parafiscales (UGPP) (s. f.), el programa PAEF ha tenido, en el periodo de marzo de 2020 a marzo de 2021, 927.647 solicitudes válidas recibidas por entidades financieras y en la UGPP. Entre estas, los beneficiarios ascienden a 119.750 personas jurídicas y 22.874 personas naturales, gracias a las cuales se han protegido 4.150.371 empleos (gráficas 3 y 4).

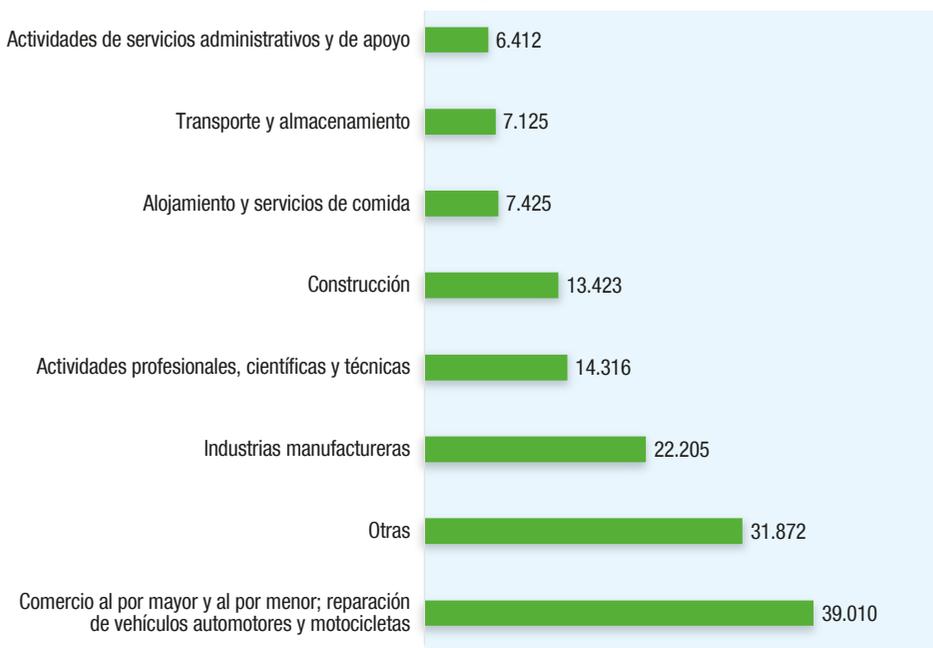
1 Para efectos de este trabajo, se entenderán por *empleados* los trabajadores dependientes por quienes la empresa beneficiaria del PAEF cotiza al sistema general de seguridad social en la planilla integrada de liquidación de aportes (PILA), con un ingreso base de cotización de al menos un salario mínimo mensual legal vigente, y a los cuales, en el mes de postulación, no se les haya aplicado la novedad de suspensión temporal de contrato de trabajo o de licencia no remunerada (SLN) (Decreto 639 de 2020, art. 3, par.2).

Gráfica 3. Empleados beneficiados por el programa PAEF, de acuerdo al sector económico



Fuente: elaboración propia con datos tomados del visor de datos sectorial de la UGPP (s. f.a).

Gráfica 4. Empleadores beneficiados por el programa PAEF, de acuerdo al sector económico



Fuente: elaboración propia con datos tomados del visor de datos sectorial de la UGPP (s. f.a).

Además, de acuerdo con cifras entregadas por el Ministerio de Hacienda y la Superintendencia Financiera, los recursos invertidos en el programa con concepto de conformidad fueron 6.840.195 millones de pesos, de los cuales han sido girados a entidades financieras 6.840.138 millones. Los recursos desembolsados a los beneficiarios han sido aproximadamente \$6.821.561 millones y, por sectores, estos desembolsos se han distribuido según se muestra en la gráfica 5.

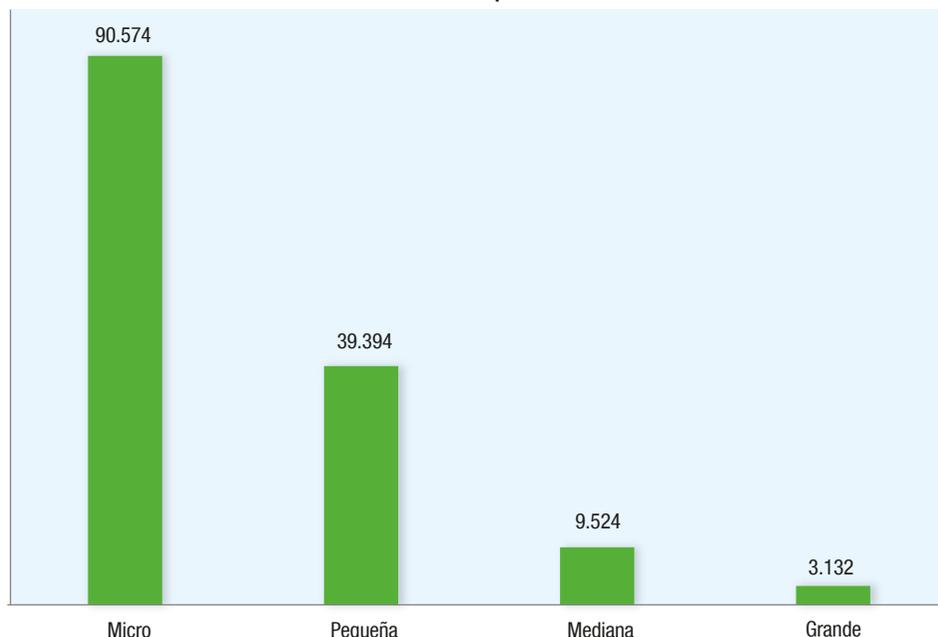
Gráfica 5. Recursos desembolsados del programa PAEF, de acuerdo al sector económico (millones de pesos)



Fuente: elaboración propia con datos tomados del visor de datos sectorial de la UGPP (s. f.a).

A pesar de estos recursos entregados a manera de subsidios, el desempleo formal no se redujo o mantuvo, y por el contrario creció durante la época de la pandemia, aunque seguramente a tasas menores a las que se hubieran presentado sin este instrumento. De acuerdo con la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH), en mayo de 2020 se obtuvo la tasa nacional de desempleo más alta de la pandemia, que fue del 20,9% (DANE, 2020c). Esta tasa se ha mantenido encima del 14% a lo largo de 2020 y lo corrido de 2021, mientras que en 2019 rondó el 10%.

La forma como se distribuyen los recursos del subsidio por tamaño de empresa puede verse en la gráfica 6, en la cual es evidente que si bien la cifra de unidades económicas clasificadas como micro, pequeñas y medianas fueron, en número absoluto, mucho mayores que las grandes (139.492 pymes frente a las 3.132 grandes), cuando se compara su participación respecto del total de empresas del país de esos tamaños se evidencia que la cobertura fue bastante pequeña en las pymes y mucho mayor en las demás empresas. De acuerdo con la tabla 1, la cobertura para micros pudo ser del 5,8%, para pequeñas del 40,9% y para medianas del 37,1% mientras que para las grandes fue superior al 39,7%.

Gráfica 6. Empleadores beneficiados por el programa PAEF, de acuerdo al tamaño de la empresa

Fuente: elaboración propia con datos tomados del visor de datos sectorial de la UGPP (s. f.a).

Tabla 1. Empleadores beneficiados por el programa PAEF, de acuerdo al tamaño de la empresa

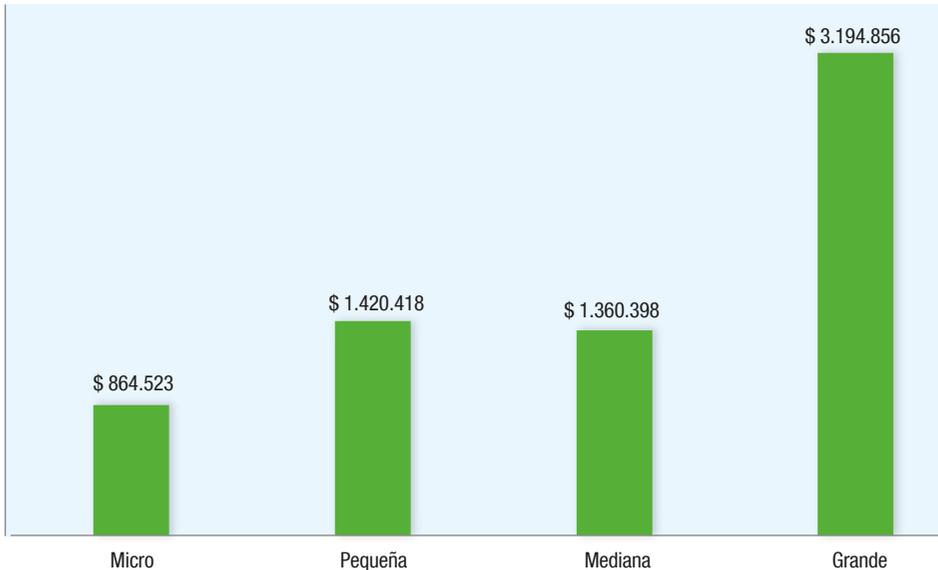
	Total	Beneficiadas	Porcentaje beneficiadas
Microempresa	558.663	90.574	5,81%
Pequeña	96.097	39.394	40,99%
Mediana	25.684	9.524	37,08%
Grande	7.878	3.132	39,76%

Fuente: elaboración propia con datos tomados del visor de datos sectorial de la UGPP (s. f.a).

Al consolidar el porcentaje de cobertura de subsidio PAEF en empresas que no son grandes, se obtiene una cobertura total del 8,30%, especialmente explicado por la baja cobertura en microempresas que son la mayor parte de empresas del país. Esto contrasta con la cobertura del 39,76% en gran empresa.

Adicional a lo anterior, la gráfica 7 evidencia que, como es natural, el monto girado a las grandes empresas es mucho mayor que a las demás empresas por que la medida se aplica sobre número de trabajadores. Los valores recibidos por las grandes empresas son superiores en comparación con los de los demás tamaños de entes económicos.

Gráfica 7. Recursos desembolsados del programa PAEF, de acuerdo al tamaño de la empresa (millones de pesos)



Fuente: elaboración propia con datos tomados del visor de datos sectorial de la UGPP (s. f.a).

En atención a que las mipymes tienen una capacidad de resistencia menor frente a la pandemia, algunas de las que recibieron el subsidio tuvieron que despedir sus trabajadores o cesar sus actividades. Al implementar la política, por la forma en la que esta fue formulada, muchas ya no calificaban al programa pues, aún con el subsidio, no podían recontractar a los trabajadores. De igual manera no podían acceder al subsidio, pues este llegaba demasiado tarde para mantener a flote la empresa.

Además de esto, otra crítica al programa es la ausencia de un mecanismo de diferenciación. Para acceder al subsidio se debía demostrar una disminución de al menos un 20% en los ingresos. No importaba si era una pérdida cercana al 20% o mucho mayor, el auxilio era el mismo. Así pues, aquellos sectores más afectados, como lo fueron los del entretenimiento y turismo, no recibían una ayuda adicional a aquellos cuyos ingresos, si bien habían disminuido, no lo habían hecho en la misma magnitud.

Adicionalmente, el recibir un monto de subsidio por una parte del salario mínimo no necesariamente significaba mantener la misma calidad de empleo que se tenía antes de la pandemia, pues muchos trabajadores vieron reducido su salario o incrementada su carga laboral.

En términos generales puede entonces evidenciarse que el PAEF produjo efectos favorables en el sentido que evito una pérdida de empleos mayor que la que se hubiera producido sin la existencia de la misma, pero por su enfoque y alcance tuvo tratamientos y efectos diferenciados en las empresas en consideración a su tamaño. Esto con evidencias iniciales de inequidad para las mipymes en comparación con las grandes y

con recursos insuficientes para evitar que estas unidades económicas, mayoritarias en Colombia, hubieran cesado sus actividades en mucho mayor proporción que las grandes empresas. Dicho de otra manera, fueron ayudas significativas a empresas que tenían más posibilidad de supervivencia, e insuficientes y escasas para las que no tenían esas mismas posibilidades.

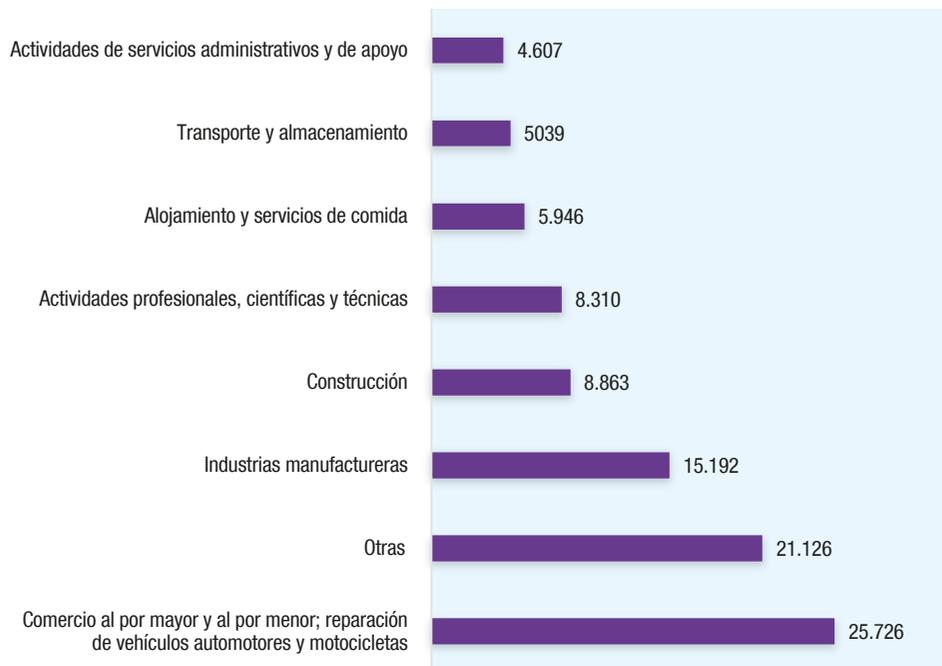
Programa de Apoyo para el Pago de la Prima de Servicio (PAP)

Se trata de un aporte de \$220.000 pesos para “los empleadores por cada uno de los trabajadores dependientes que haya cotizado al Sistema General de Seguridad Social en la PILA, que tenga un ingreso base de cotización desde 1 smmv y hasta un millón de pesos” (art. 7, Decreto 770 de 2020).

Beneficios adicionales:

- Para quienes tengan como actividad principal actividades económicas y de servicios de los sectores turístico, hotelero y de gastronomía, y las actividades artísticas, de entretenimiento y recreación, la cuantía del aporte corresponderá al 70% de la prima (\$307.000 en 2020 y \$318.000 en 2021).
- Desde septiembre, el aporte para empleadas mujeres es 20% adicional al del hombre (70% de la prima).

Gráfica 8. Empleadores beneficiados por el programa PAP, de acuerdo al sector económico



Fuente: elaboración propia con datos tomados del Listado de Beneficiarios PAP de la UGPP (s. f.b).

Para realizar la postulación deben cumplirse los mismos requisitos que con el programa PAEF y su lógica de alcance es la misma del primer programa descritos en este documento.

De conformidad con las cifras emitidas por la UGPP (s. f.b), desde el inicio del programa y hasta diciembre de 2020, se recibieron 154.415 solicitudes postulándose al PAP. De estas, fueron aceptadas 94.809, entre las que 77.125 eran personas jurídicas y 17.684 personas naturales. Con relación a los empleos asociados, se estima que, a través de los empleadores beneficiarios, se apoyaron 1.044.439 empleos.

Los beneficiarios por sector económico se pueden apreciar en la gráfica 8.

Con respecto a los recursos del programa, de los 287.299 millones de pesos que tienen concepto de conformidad, 287.250 millones han sido girados a entidades financieras. Estos se han repartido por sector económico como se presenta en la gráfica 9.

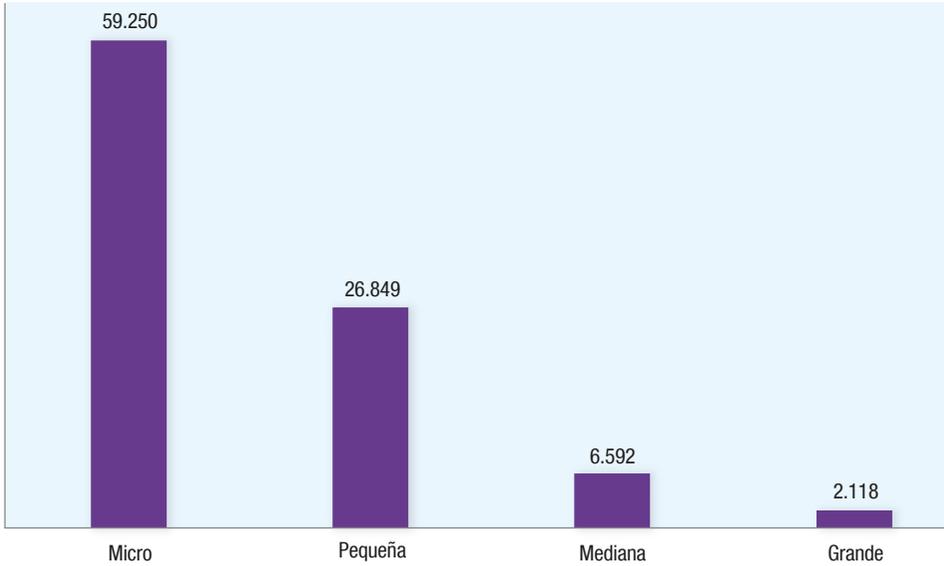
Gráfica 9. Recursos desembolsados del programa PAP, de acuerdo al sector económico (millones de pesos)



Fuente: elaboración propia con datos tomados del Listado de Beneficiarios PAP de la UGPP (s. f.b).

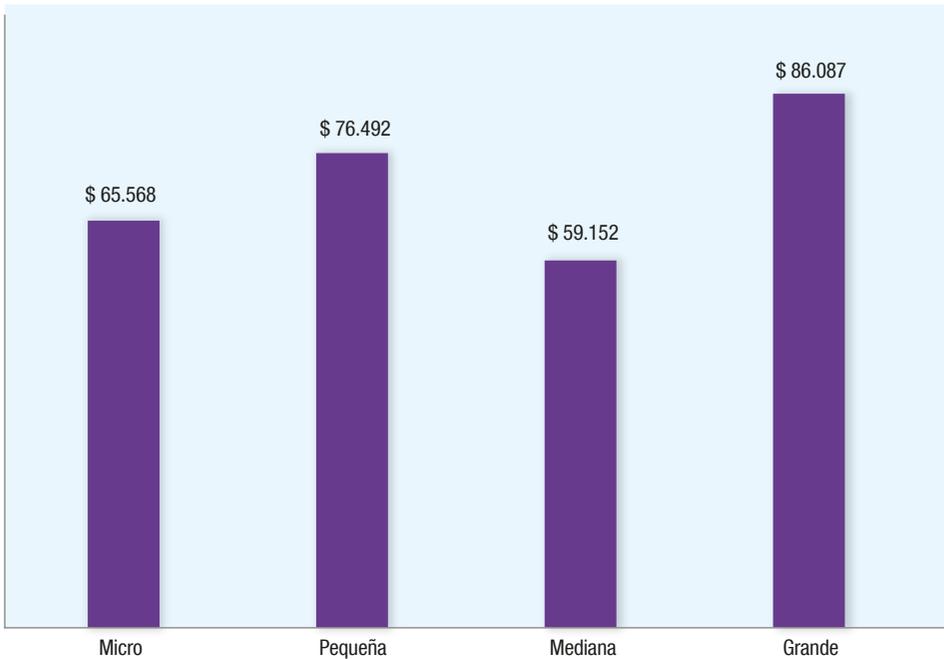
Ahora bien, por categoría de empresa se aprecia la información en las gráficas 10 y 11.

Gráfica 10. Empleadores beneficiados por el programa PAP, de acuerdo al tamaño de la empresa



Fuente: elaboración propia con datos tomados del Listado de Beneficiarios PAP de la UGPP (s. f.b).

Gráfica 11. Recursos desembolsados del programa PAP, de acuerdo al tamaño de la empresa (millones de pesos)



Fuente: elaboración propia con datos tomados del Listado de Beneficiarios PAP de la UGPP (s. f.b).

En este programa se mantienen las mismas críticas del anterior, especialmente las relacionadas con la cantidad de empresas beneficiarias como porcentaje del total existente. En ese sentido, la cobertura porcentual de las empresas por su tamaño genera las mismas ventajas y desventajas señaladas para el PAEF.

Programa de garantías Unidos por Colombia

El programa está diseñado para facilitar el acceso a crédito de la banca del primer piso en condiciones favorables para las empresas, especialmente con una tasa de interés baja, dada la garantía que suministra el Estado por medio del Fondo Nacional de Garantías (FNG). De esta manera, el Estado reduce el riesgo de crédito del banco con el particular que acceda a él. Inició garantizando una cobertura hasta del 60%, hasta mediados de abril de 2020, cuando con la Circular Normativa Externa n.º 010 de 2020 del FNG la cifra se amplió a una cobertura de hasta del 90%. Ha tenido diversos cambios en cuanto a la cobertura, condiciones de acceso y recursos destinados a cada una de las líneas, pero a corte de 31 de diciembre de 2020, el monto total del programa ascendía a 25,57 billones de pesos distribuidos entre las líneas que se presentan en la tabla 2.

Tabla 2. Descripción de las líneas de crédito del programa Unidos por Colombia

Garantía para el pago de nóminas	Anunciada a través del Fondo Nacional de Garantías (FNG), están dirigidas a empresas micro, pequeñas y medianas con ventas no mayores a 51.951 millones de pesos anuales, sin importar el sector al que pertenezca. Es la primera línea dirigida a apoyar a aquellas pymes que tienen problemas para financiar su nómina, con una garantía del 90%. Se trata de una línea con la que, en caso de que la empresa tenga la incapacidad de continuar pagando el crédito, los recursos perdidos sean principalmente los dados por el Gobierno y no los de la entidad financiera.
Garantía para el capital de trabajo e inversión	Esta segunda línea está dirigida para que las pymes y grandes empresas que deben suplir necesidades de financiación de proveedores y demanda por capital de trabajo, entre otros. Es una garantía destinada a todos los sectores de la economía, incluyendo la actividad agropecuaria primaria.
	Medianas empresas al 80% (producto EMP 201). El monto máximo es de 6.300.000 millones de pesos, el plazo varía entre 12 y 36 meses, y se tiene un periodo de gracia de hasta cuatro meses.
	Pequeñas empresas al 90% (producto EMP 223). Destinado a micro y pequeñas empresas, tiene un monto máximo 2.250.000 millones de pesos, el mismo plazo que las empresas medianas y un periodo de gracia convenido entre el intermediario financiero y el deudor.
	Microempresas al 90% (producto EMP 219). Creado para microempresas con ventas hasta de 1.559 millones de pesos, cuenta con un monto máximo de crédito de 1.325.000 millones de pesos y un plazo máximo hasta de 36 meses.

Garantía para gran empresa	<p>Al igual que para las pymes, esta línea se crea para apoyar a las empresas que hayan tenido una disminución de ventas, restricciones en pagos y dificultades en operaciones con vinculados.</p> <p>Gran empresa (producto EMP 205). El monto garantizado es por el menor valor entre el 12% de los ingresos por actividades reportados a 31 diciembre de 2019 o 100.000.000.000 millones de pesos. Cuenta con un plazo de hasta 60 meses y un periodo de gracia de mínimo 12 meses. Cuenta con el mismo subsidio del 70% sobre la comisión.</p>
Garantía para sectores más afectados	<p>Esta línea, por un billón de pesos, está destinada a los sectores de turismo, entretenimiento y alojamiento, altamente afectados por la pandemia. Fue creada en julio de 2020 para ayudar a solventar los problemas de las empresas que hasta ese momento no habían podido retomar sus actividades por la cuarentena general que se tuvo el año pasado.</p> <p>Pymes (producto EMP 206). El monto varía desde 25 smlmv (\$21.945.075 para 2020) hasta 4.400 millones de pesos, y cuenta con un plazo de hasta 60 meses, con un periodo de gracia de mínimo 12 meses. Este producto además cuenta con un subsidio del 75% de la comisión del empresario por parte del Gobierno.</p> <p>Gran empresa (producto EMP 207). El monto garantizado es por el menor valor entre el 12% de los ingresos por actividades reportados a 31 diciembre de 2019 o 36.000.000.000 millones de pesos. Cuenta con un plazo de hasta 60 meses y un periodo de gracia de mínimo 12 meses. Tiene el mismo subsidio del 75% sobre la comisión.</p>
Garantía para microempresas	<p>Creada especialmente para microempresas tanto formales como informales.</p> <p>Microempresarios formales (producto EMP 225). Cuenta con una cobertura del 75% con montos de crédito de hasta 46 smlmv (\$40.378.892 para 2020). Posee un plazo mínimo de 12 meses y hasta 36, y no tiene periodo de gracia.</p> <p>Reestructuración de pasivos (producto EMP 221) Cuenta con montos de crédito de hasta 46 smlmv (\$40.378.892 para 2020), un plazo de 12 a 36 meses, y un periodo de gracia convenido entre el intermediario financiero y el deudor. El empresario no debe asumir ningún porcentaje del valor de la comisión. La cobertura de la garantía depende de los recursos frescos contenidos en la obligación para reestructurar, siendo de hasta el 45%.</p> <p>Microempresarios informales (producto EMP 226). Cuenta con una cobertura del 60%, montos de crédito, plazos y periodos de gracia iguales a los formales. Sin embargo, aunque deben asumir el 25% de la comisión, esta se les puede ser devuelta si el microempresario activa su RUT.</p> <p>Reestructuración de pasivos (producto EMP 221). Tiene las mismas características de la de microempresarios formales, con la diferencia de que el empresario debe asumir el 25% del valor de la comisión y la cobertura de la garantía depende de los recursos frescos contenidos en la obligación para reestructurar, siendo de hasta el 40%.</p>

Bonos ordinarios del segundo mercado	Considerando que el mercado de capitales es una fuente importante de financiación de las empresas, el FNG implementó por primera vez una línea destinada a promover el desarrollo del "segundo mercado" mediante la cobertura del 70% del valor de las emisiones que realicen las empresas para atender necesidades de mediano y largo plazo.
Garantía para trabajadores independientes	Además de las garantías para empresas, también se crearon líneas especiales para ayudar a trabajadores independientes. Se trata de una línea con dos productos de garantía con coberturas al 80%.

Fuente: elaboración propia con base en información encontrada en página web del FNG.

De acuerdo con el Balance de Gestión 2020 (FNG, 2021), a corte de diciembre 31, entre el programa y los productos tradicionales de la entidad, se logró una cifra de 19,76 billones de pesos en garantías, de las cuales 11,61 billones de pesos obedecían al programa Unidos por Colombia, representando un respaldo de 464.419 empresas y trabajadores independientes, además de la protección a cerca de un millón de empleos a nivel nacional (gráfica 12).

Gráfica 12. Recursos desembolsados del Fondo Nacional de Garantías 2015-2020 (millones de pesos)



Fuente: Informe de Gestión 2020 del Fondo Nacional de Garantías.

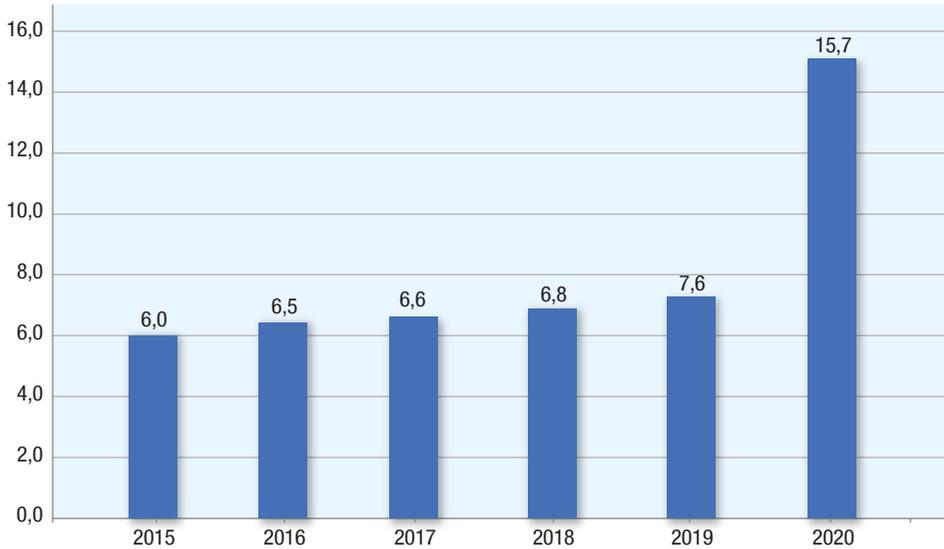
Tabla 3. Número de beneficiarios y créditos garantizados por el Fondo Nacional de Garantías durante 2020

Programa	Valor movilizaciones	Créditos garantizados	Beneficiarios	Participación
Unidos por Colombia	\$11.614.766.211.430	464.419	410.291	58,8%
Tradicionales	\$8.149.411.109.640	159.244	127.969	41,2%
Total	\$19.764.177.321.070	623.663	506.402	100%

Fuente: Informe de Gestión 2020 del Fondo Nacional de Garantías.

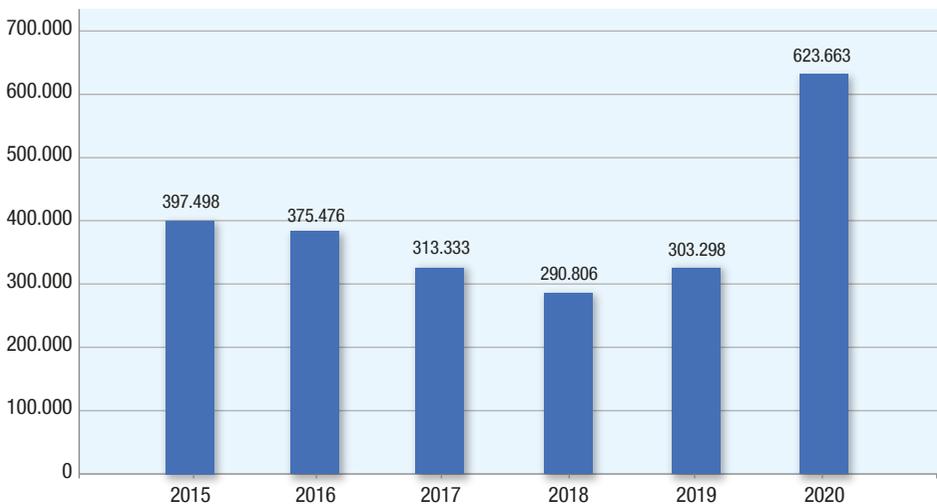
Las cifras de la tabla 3 evidencian un crecimiento significativo de la emisión de garantías para promover el endeudamiento de las unidades económicas y de personas naturales, de tal manera que la deuda y los flujos que se generan por los desembolsos de los bancos “compensen” la caída de ingresos que la pandemia ha producido y las entidades puedan asumir sus obligaciones de manera regular.

Gráfica 13. Saldo bruto de garantías vigentes del Fondo Nacional de Garantías (2015-2020, millones de pesos)



Fuente: Informe de Gestión 2020 del Fondo Nacional de Garantías.

Gráfica 14. Número de operaciones de desembolsos con garantías del Fondo Nacional de Garantías (2015-2020)

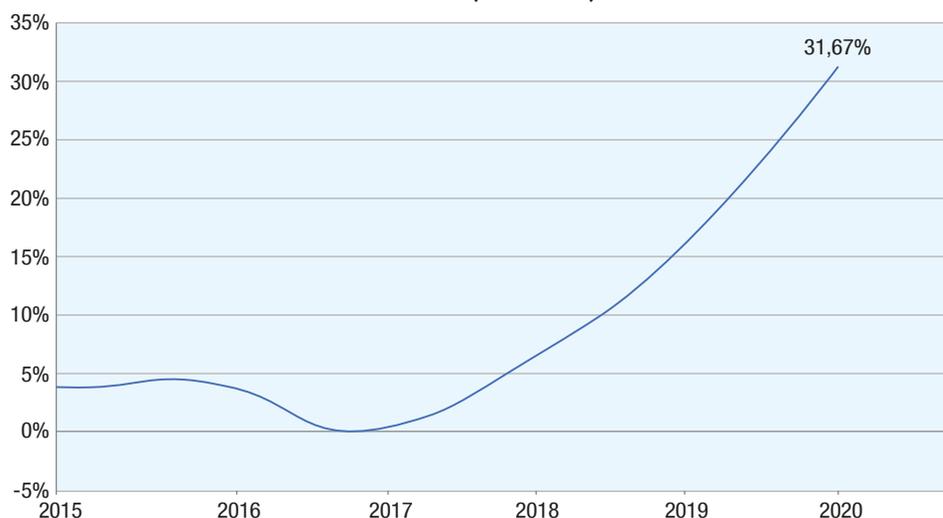


Fuente: Informe de Gestión 2020 del Fondo Nacional de Garantías.

En cuanto al valor garantizado (saldo de garantías vigente bruto entre el programa Unidos por Colombia y los productos tradicionales), el FNG tuvo a corte del año pasado garantías emitidas por 15,65 billones de pesos (el doble que en 2019). Además, los beneficiarios de estas garantías también se duplicaron pasando de 303.298 en 2019 a 623.663 en 2020, entre los que se encontraban principalmente pymes (gráficas 13 y 14).

Gracias al programa, el informe confirma la existencia de un mayor apetito de crédito por parte de los intermediarios financieros, lo cual generó que la movilización de créditos otorgados en garantía creciera un 31,67% con respecto a 2019, cuando las garantías fueron de 15 billones de pesos. Este dato es muy relevante porque el riesgo de crédito es muy reducido gracias a la garantía que da el Estado, sin que ello necesariamente se traduzca en, por ejemplo, reducción de tasas de interés (gráfica 15).

Gráfica 15. Movilización de créditos otorgados en garantía por el Fondo Nacional de Garantías (2015-2020)



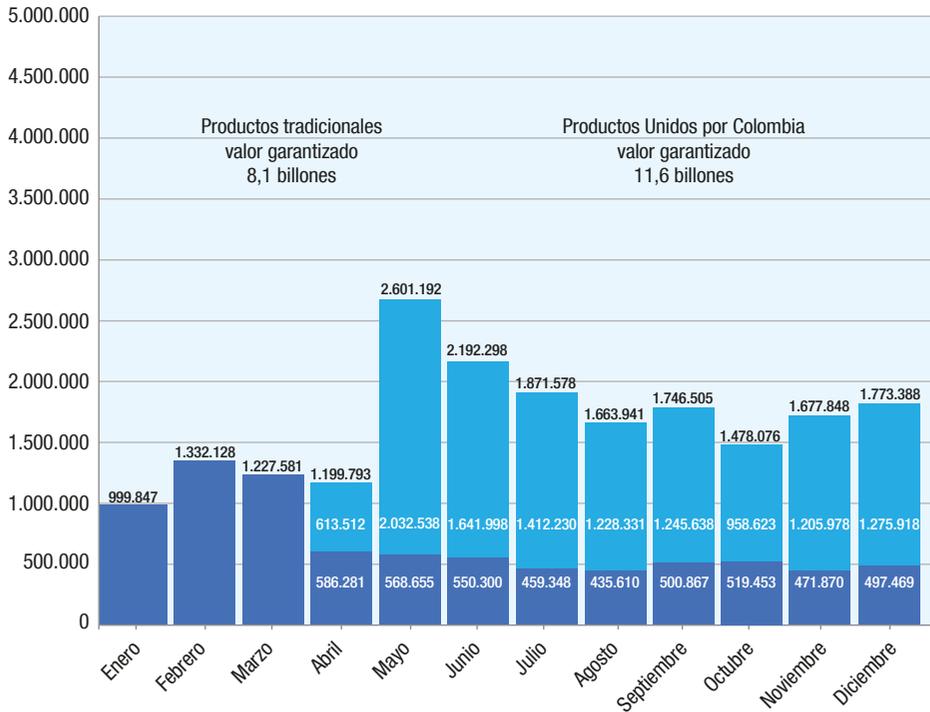
*Si bien hubo un crecimiento para 2020, en la gráfica se puede observar un crecimiento exponencial desde 2018.

Fuente: Informe de Gestión 2020 del Fondo Nacional de Garantías.

En cuanto al crédito movilizado mensualmente por el FNG, se puede ver en la gráfica 16 cómo, a partir de abril de 2020, cuando se empezaron a implementar las líneas integrantes del programa Unidos por Colombia, estas representaron la mayor movilización de créditos.

La gráfica 16 evidencia que el crecimiento del crédito con garantía estatal es propio de la mitigación de la emergencia por COVID-19, lo cual implicará en el corto plazo un crecimiento significativo del nivel de endeudamiento de las empresas, y en el mediano y largo plazo, un esfuerzo fiscal para asumir estos respaldos, que en todo caso garantizarán el pago de la deuda contraída con la banca comercial o de primer piso del país. Dicho de otra manera, el flujo de ingresos de los bancos no se va a afectar, independientemente de la dinámica empresarial que se genere en los siguientes años.

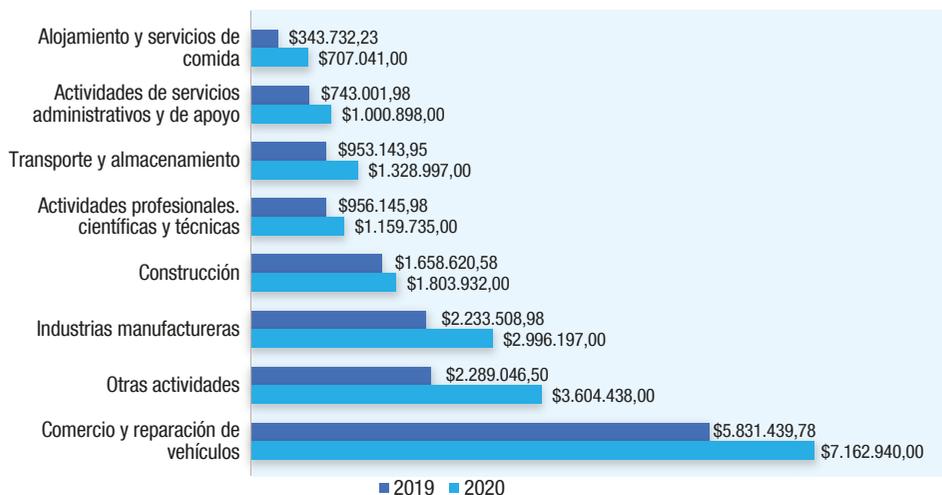
Gráfica 16. Movilización de créditos otorgados en garantía, por productos, en 2020



Fuente: Informe de Gestión 2020 del Fondo Nacional de Garantías.

La movilización de acuerdo con el sector económico se observa en la gráfica 17.

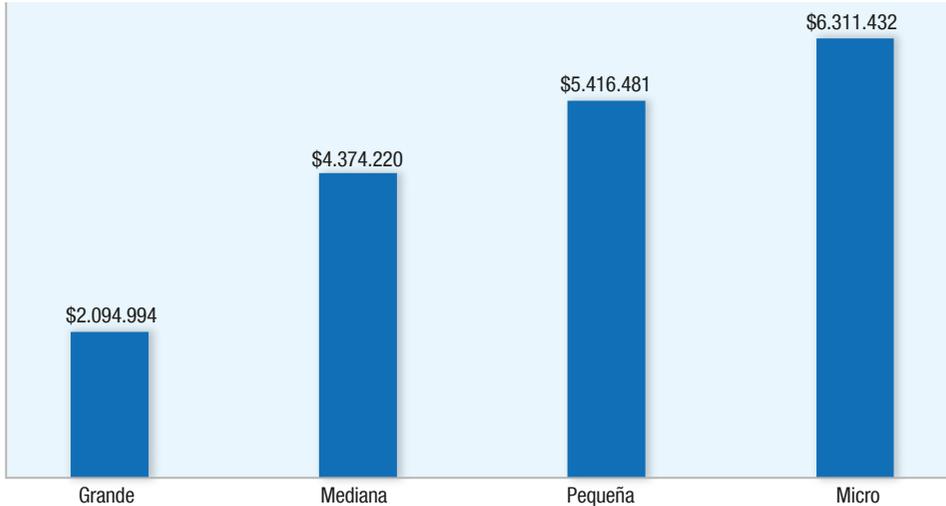
Gráfica 17. Valor de créditos otorgados en garantía 2019-2020 (en millones de pesos), por sectores económicos



Fuente: elaboración propia con datos de los informes de gestión 2019 y 2020 del Fondo Nacional de Garantías.

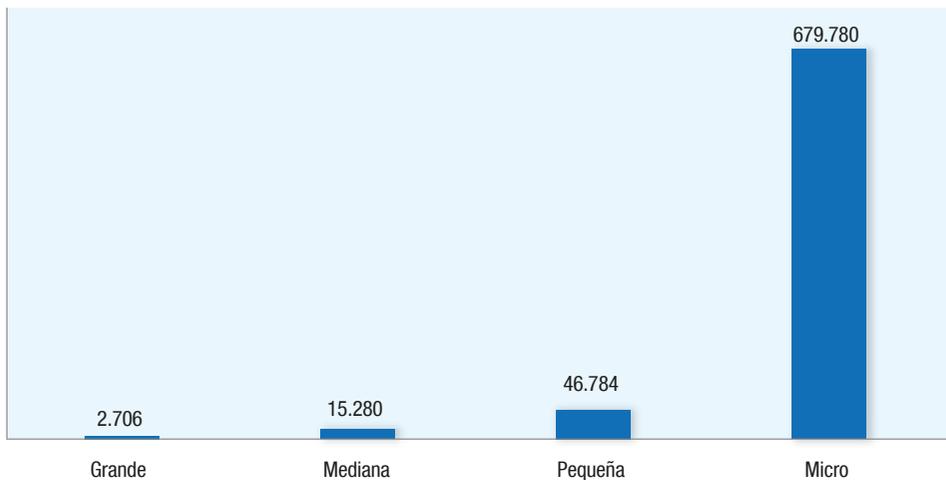
Con respecto a los beneficiarios de los créditos, por sectores, no se vio un cambio significativo frente a años anteriores en términos porcentuales. El segmento de comercio sigue siendo el segmento tradicional del FNG y las industrias de construcción y actividades profesionales, técnicas y científicas fueron las únicas industrias con reducciones en su participación (gráfica 17).

Gráfica 18. Monto desembolsado por el programa Unidos por Colombia, por tamaño de empresa (en millones de pesos)



Fuente: elaboración propia con base en las cifras de seguimiento de la Superintendencia Financiera a 16 de junio de 2021.

Gráfica 19. Número de garantías desembolsadas en el programa Unidos por Colombia, por tamaño de empresa

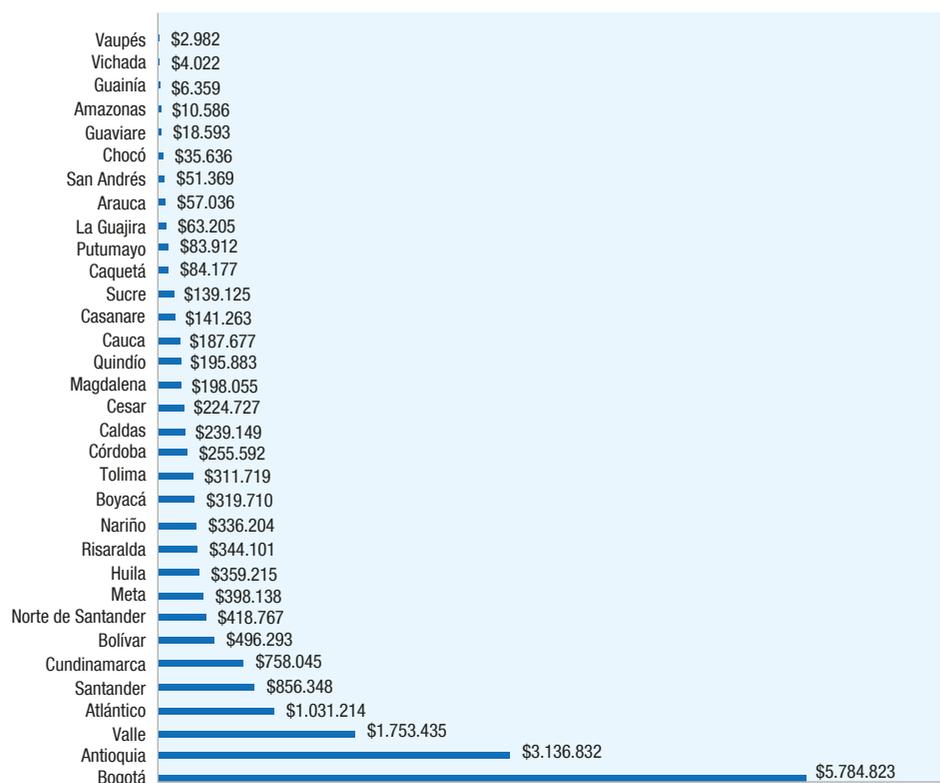


Fuente: elaboración propia con base en las cifras de seguimiento de la Superintendencia Financiera a 16 de junio de 2021.

El comportamiento anterior evidencia que las medidas adoptadas en el contexto del COVID-19 no conducen a ajustes o fortalecimientos sectoriales que transformen la dinámica de la oferta empresarial, sino que acarrea una supervivencia de los entes económicos por la vía del endeudamiento. Al tiempo con lo anterior, los desembolsos por tamaño de empresa y departamento se detallan en las gráficas 18 y 19.

A diferencia de lo que ocurre con los subsidios a la nómina —descritos en el PAEF y el PAP—, es evidente que el mayor número de empresas beneficiadas corresponde a las mipymes, y se tiene una mejor participación proporcional en el acceso a esta medida, especialmente para las empresas medianas. La cobertura estimada para microempresas es del 43,61%, en las pequeñas del 48,61%, en las medianas del 59,49% y, en contraste, la gran empresa tiene una cobertura del 34,34%.

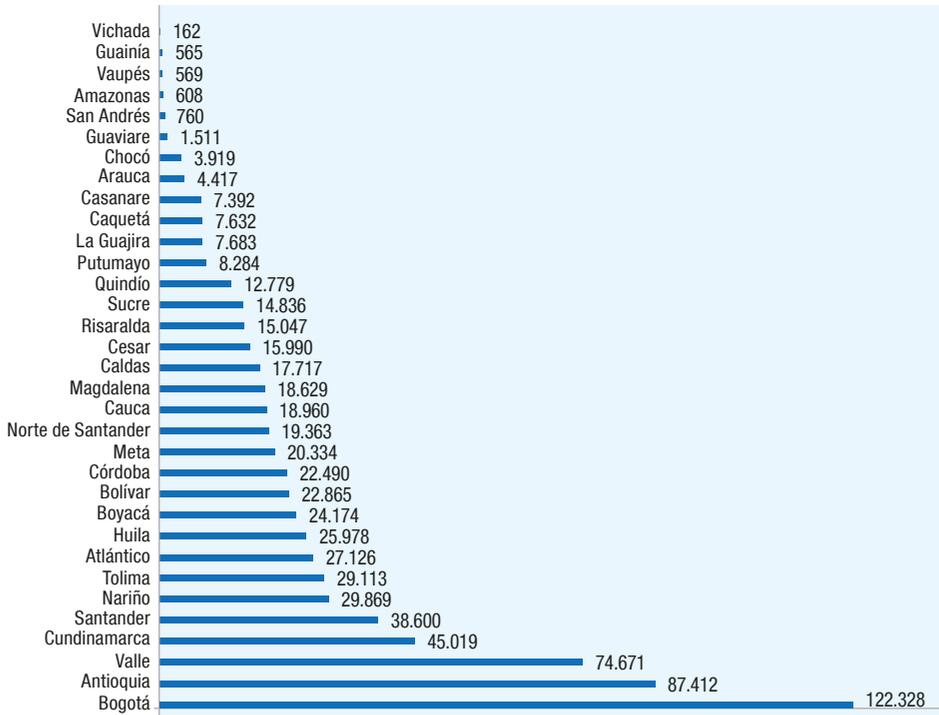
Gráfica 20. Monto desembolsado en el programa Unidos por Colombia, por departamento (millones de pesos)



Fuente: elaboración propia con base en las cifras de seguimiento de la Superintendencia Financiera a 16 de junio de 2021.

Las gráficas 20 y 21 reafirman que las medidas tomadas durante la época de la pandemia no transforman alguno de los asuntos estructurales del parque empresarial colombiano y, en este caso, no han generado una dinámica regional diferente a la que históricamente se ha presentado y documentado en estudios anteriores.

Gráfica 21. Número de garantías desembolsadas en el programa Unidos por Colombia, por departamento



Fuente: elaboración propia con base en las cifras de seguimiento de la Superintendencia Financiera a 16 de junio de 2021.

Líneas de redescuento de tasa compensada Findeter, Compromiso Colombia

Las líneas de redescuento de tasa compensada conducen a que las entidades objeto del endeudamiento accedan a créditos con tasas de interés más bajas de mercado, gracias a un subsidio directo a la tasa que a su vez se financia con recursos del Gobierno nacional. A diferencia del mecanismo de las garantías, los bancos evalúan el nivel de riesgo de crédito de los potenciales deudores dadas su propia condición financiera, y en caso de aprobar el crédito, el desembolso y las condiciones de este se otorgan a tasas de interés más bajas que las del mercado. La diferencia de valor que el banco no percibiría al usar una tasa de interés más baja que la del mercado, el Estado lo asume con sus recursos. Es decir, el banco recibe el mismo ingreso de un crédito regular, pero en este caso proveniente de dos fuentes: la empresa que se endeuda y el Estado que compensa el diferencial de interés.

En la tabla 4 se describen los alcances de esta línea de redescuentos que subsidia Findeter como banca del segundo piso y que asume el subsidio de la tasa con recursos del Presupuesto General de la Nación.

Tabla 4. Descripción de las líneas de redescuento de Findeter

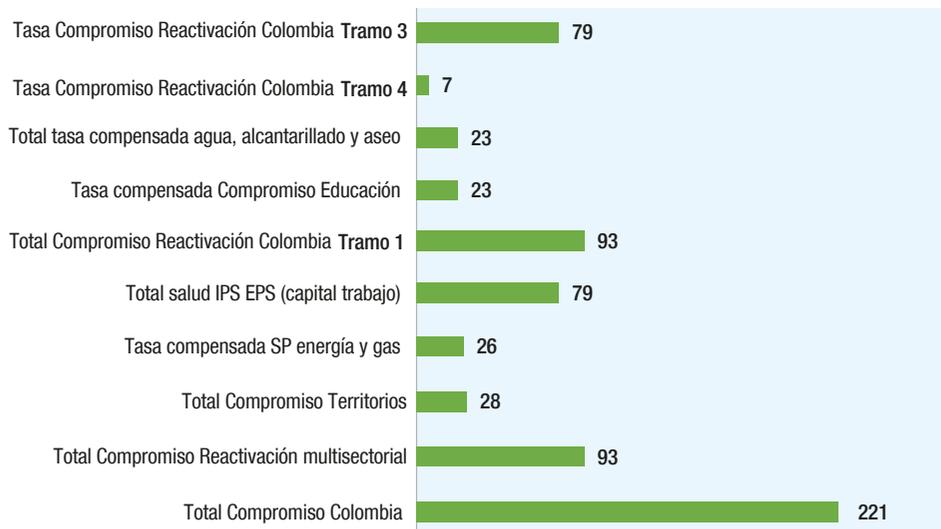
Compromiso Colombia	<p>Son dos líneas creadas tanto para el sector público como privado. La primera línea de 252.000 millones de pesos para inversión contiene un plazo de hasta 10 años con 2 años de periodo de gracia a capital. Es una línea para los sectores financiados por Findeter* y el máximo monto por beneficiario es de 30.000 millones de pesos.</p>
	<p>En segundo lugar está la línea para capital de trabajo por 461.000 millones de pesos. Los sectores y beneficiarios son los mismos y el plazo llega hasta 7 años, con 2 años de periodo de gracia.</p>
Compromiso Reactivación	<p>Estas líneas de redescuento apoyan la reactivación de la economía colombiana y el tejido empresarial nacional. En primer lugar, se tiene el Compromiso Reactivación Multisectorial por 573.000 millones de pesos, destinado al capital de trabajo, sustitución de deuda o inversión, y un plazo de 3 años incluidos hasta 18 meses de periodo de gracia.</p>
	<p>En segundo lugar, se tiene la línea Compromiso Reactivación por Tramos (1-4), cada una con un cupo entre 150.000 y 200.000 millones de pesos. Cuentan con diversos plazos y periodos de gracia y tienen vigencia hasta el 30 de septiembre de 2021 o hasta agotar los recursos.</p>
Compromiso Territorios	<p>Esta línea por 300.000 millones de pesos fue creada y modificada mediante los Decretos 473 y 678 de 2020. Busca que los departamentos, distritos, municipios y sus entidades descentralizadas puedan obtener recursos. El plazo es de hasta 3 años con 1 año de periodo de gracia y los montos máximos son de 15.000 millones de pesos para municipios y 20.000 para departamentos.</p>
Compromiso Educación	<p>Esta línea de crédito busca financiar total o parcialmente los rubros más representativos de las IES. Cuentan con un plazo de hasta 5 años con 2 años de periodo de gracia y con montos máximos entre 5.000 y 10.000 millones de pesos, dependiendo de los ingresos por actividades ordinarias.</p>
Compromiso sector salud	<p>La línea por 256.000 millones de pesos, destinada a IPS y EPS, busca saldar necesidades relacionadas con capital de trabajo.</p>
Compromiso PSPD	<p>Estas otras líneas son destinadas a prestadores de servicios públicos domiciliarios (PSPD) con cupo por 300.000 millones de pesos para energía, gas y combustible; y con cupo por 200.000 millones de pesos para agua.</p>
Reactiva Colombia (no hay aún cifras)	<p>Es la línea de más reciente iniciativa del Gobierno para estimular la inversión en sectores claves para el desarrollo del país en términos de infraestructura. Estos sectores incluyen industrias creativas y culturales, economía naranja, recuperación de vías secundarias y terciarias, proyectos sociales para salud, deporte, cultura, medio ambiente, educación y TIC, proyectos de eficiencia energética, entre otros, incluidos en el Decreto 2048 de 2014. Esta línea cuenta con hasta 12 años de plazo y 2 años de periodo de gracia (Colombia cuida a Colombia, s.f.).</p>

* Los sectores son transporte, salud, vivienda, educación, desarrollo energético, turismo, medio ambiente, TIC, agua potable y saneamiento básico, saneamiento fiscal, deporte, recreación y cultura e industrias creativas y culturales (ICC).

Fuente: elaboración propia con base en información encontrada en página web de Findeter.

Los principales resultados obtenidos tras la aplicación de las líneas anteriormente descritas se presentan en las gráficas 22 y 23.

Gráfica 22. Número de empresas beneficiadas por el programa Compromiso Colombia, por tipo de producto



Fuente: elaboración propia con base en las cifras de seguimiento de la Superintendencia Financiera a 1.º de junio de 2021.

Gráfica 23. Cupo inicial y monto desembolsado por el programa Compromiso Colombia, por tipo de producto (millones de pesos)



Fuente: elaboración propia con base en las cifras de seguimiento de la Superintendencia Financiera a 1.º de junio de 2021.

Aunque los montos de los créditos colocados en las líneas de redescuento de tasa compensada de Findeter son significativamente inferiores a los de emisión de garantías, no se ha logrado una efectiva colocación de las líneas, salvo en casos específicos. Del total de las líneas previstas, por 713.000 millones de pesos, a la fecha de corte se han logrado colocar apenas el 72,65%, en parte explicado por la creciente liquidez del mercado financiero nacional, que genera pocos incentivos a aplicar por créditos compensados, pero que suponen requisitos adicionales a los de un crédito tradicional y con una tasa marginalmente inferior a la del mercado tradicional.

Propio de la naturaleza de la banca del segundo piso, se financia el endeudamiento de sectores sociales que pueden tener alto impacto regional. Las cifras de deuda totales de las empresas se podrán identificar al finalizar 2021 y su capacidad real de pago de los créditos dependerá de las dinámicas de sus propios mercados y actividades.

Sin duda, las condiciones favorables de los créditos de tasa compensada irradian liquidez a las empresas y unidades académicas, pero su capacidad de pago dependerá de la evolución de la economía en los próximos meses y años. Sin embargo, el sector financiero mantendrá sus ingresos sin mayores alteraciones, pues la tasa de interés se mantendrá igual respecto del crédito tradicional.

Otras opciones de crédito especializadas. Los casos de Bancóldex y Finagro

En un sentido muy similar a las líneas de redescuento de tasa compensada de Findeter descritas anteriormente, existen otros programas de crédito de alcance similar con especialidades en sectores económicos específicos, acordes a la naturaleza del banco de segundo piso o la entidad especializada que los promueve. A continuación, se describen las más destacadas, en primer lugar, para el caso de Bancóldex (tabla 5) y luego para Finagro.

Tabla 5. Descripción de las líneas de crédito de Bancóldex

Colombia Responde	Se trata de un portafolio con 38 líneas de crédito (2 nacionales, 4 sectoriales y 32 regionales) dirigidas a empresas. En principio se destinaron para las líneas nacionales: 250.000 millones de pesos para capital de trabajo dirigidos a empresas de turismo, aviación y espectáculos, y 350.000 millones de pesos para empresas de todos los tamaños y sectores económicos, salvo agropecuario, afectadas por la emergencia del COVID-19. Posteriormente se definió un monto total de 1,82 billones de pesos para desplegar todas las líneas. Condiciones: para pymes, hasta 3.000 millones de pesos, y para empresas grandes, hasta 5.000 millones. Tienen un plazo de pago de hasta 3 años y un periodo de gracia de 6 meses.
Línea Colombia Emprende e Innova con Bancóldex	Es una línea de 108.600 millones de pesos para beneficiar empresas en edad temprana (6-96 meses de facturación). Condiciones: el plazo de pago es de hasta 3 años con un periodo de gracia de 6 meses.

Reactivación TIC	Esta línea está destinada a las empresas del sector de la tecnología de la información y comunicación que han sufrido efectos negativos por la pandemia del COVID-19. Los recursos están destinados a capital de trabajo y cuenta con un monto máximo dependiendo del tipo de empresa, siendo este entre 50 y 700 millones de pesos.
Programa Adelante	Se trata de un conjunto de líneas de crédito destinado a diversos sectores económicos y ciudades. Entre las líneas se destacan Cultura Adelante, Sostenible Adelante, Cartagena Adelante y Providencia Adelante.
Cámara de Comercio de Bogotá (Programa Crear)	Esta línea con un cupo de 136.000 millones de pesos se ha destinado a todos los sectores a nivel nacional y busca apoyar a las empresas matriculadas en la Cámara de Comercio de Bogotá, con la reactivación de su actividad productiva mediante una solución de pago a costos y gastos operativos (Bancóldex, 2021).

Fuente: elaboración propia con base en información encontrada en página web de Bancóldex.

De acuerdo con el Informe de la Junta Directiva y del presidente de la Asamblea General de Accionistas de Bancóldex (2020), este se constituyó en 2020 como un banco de desarrollo empresarial e instrumento de política pública que desembolsó créditos por más de 6,76 billones de pesos, beneficiando a más de 172.000 empresas a nivel nacional.

Para el portafolio Colombia Responde, a diciembre de 2020, se desembolsaron 1,45 billones de pesos, beneficiando a más de 56.000 empresarios, entre los cuales el 99% eran pymes. Con respecto a las demás líneas y portafolios desarrollados por el banco, se desembolsaron 1,32 billones de pesos en créditos, beneficiando a más de 162.000 microempresas, y más de 2,23 billones de pesos para apoyar a cerca de 9.500 pequeñas y medianas empresas.

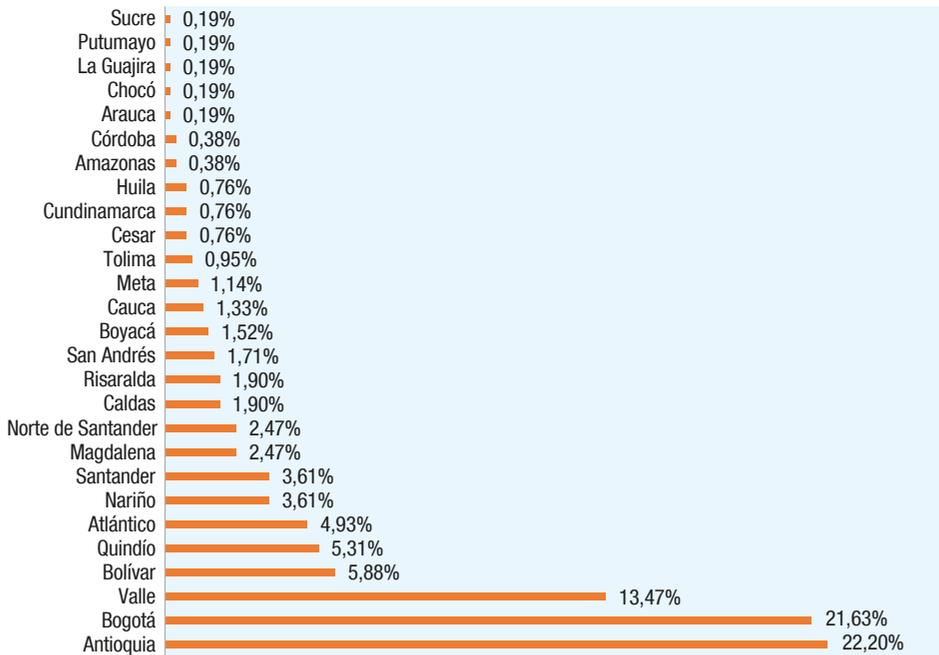
Los datos más recientes encontrados, publicados por Bancóldex con respecto a las líneas a nivel nacional Colombia Responde, son del 6 de julio de 2020. Hasta el momento se habían desembolsado 250.000 millones de pesos a 456 empresas, todos prestados a través de entidades de redescuento. En cuanto a la distribución departamental, los resultados se aprecian en la gráfica 24.

Por monto desembolsado, de acuerdo con el tamaño de empresa, para julio, el 95,6% de los beneficiarios correspondía a pymes, mientras del 4,4% eran grandes empresas. En cuanto a los recursos, el 28,4% había sido desembolsado a pymes, mientras el restante 71,2% a grandes empresas.

Esta composición resulta ser acorde con la composición del parque empresarial de beneficiarios, especialmente compuesto por pequeña y mediana empresa, que logran acceder a crédito bancario compensado y en condiciones favorables en términos de tasa, plazo y período de gracia.

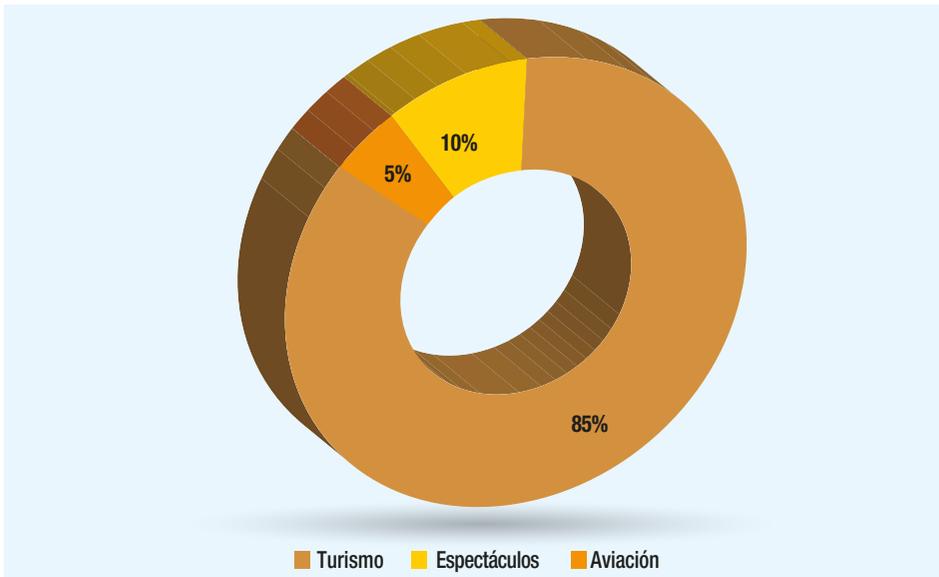
Ahora bien, con respecto a la distribución sectorial, para la línea destinada a los sectores más afectados (turismo, aviación y espectáculos), los montos desembolsados se distribuyeron según lo presenta la gráfica 25.

Gráfica 24. Número de empresas beneficiadas de los créditos de redescuento de Bancóldex, por departamento



Fuente: elaboración propia con base en datos de Bancóldex (6 de julio de 2020).

Gráfica 25. Número de empresas beneficiadas de los créditos destinados a sectores más afectados, por sector



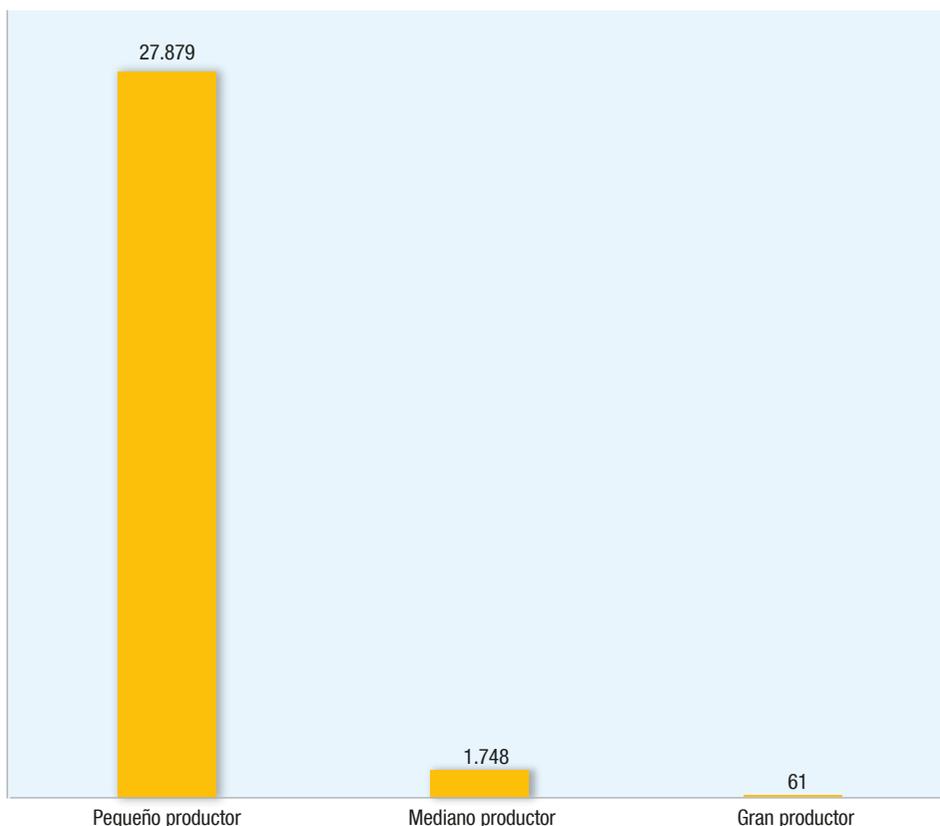
Fuente: elaboración propia con base en datos de Bancóldex (6 de julio de 2020).

En el caso de Finagro, se tienen las siguientes líneas:

- *Línea Colombia Agro Produce*: busca financiar los servicios de apoyo para la producción agropecuaria, la siembra de cultivos de ciclo corto, el sostenimiento y producción de cultivos, la comercialización y la transformación de toda producción agropecuaria (Finagro, s.f.).
- *Línea el Campo no Para Emergencia*: está dirigida a la producción de alimentos y a las afectaciones económicas, logísticas y de transporte, así como para suplir la necesidad de implementar protocolos de bioseguridad contra el COVID-19 (Finagro, 2020).

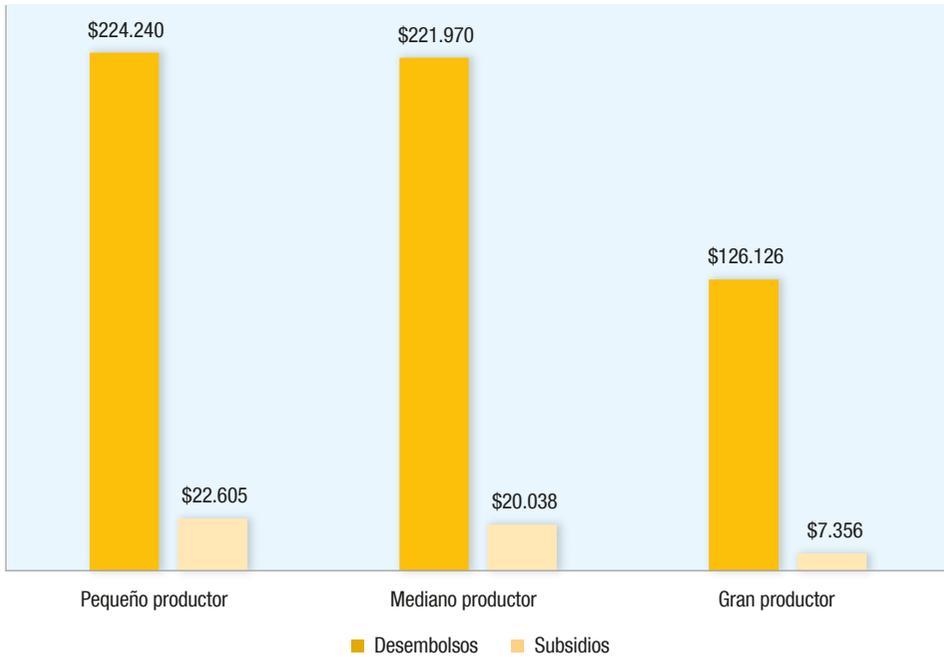
Para la línea Agro Produce, a corte de 1.º de junio de 2021, se habían colocado 30.205 créditos con un valor de 572.336 millones de pesos y un subsidio a la tasa de interés por 50.000 millones de pesos. En las gráficas 26, 27 28 y 29 se observan las empresas beneficiarias y el monto de cada una de las líneas.

Gráfica 26. Número de empresas beneficiadas de la línea de crédito Agro Produce, por tamaño del productor



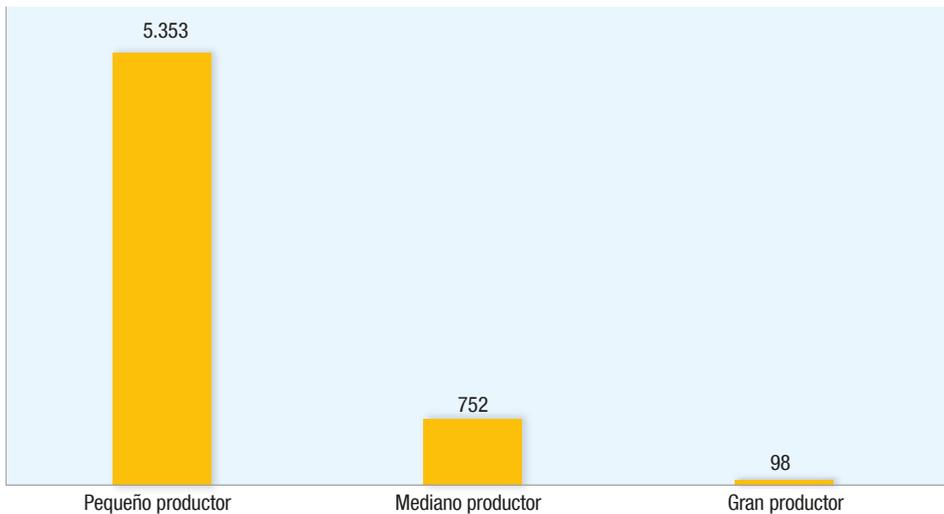
Fuente: elaboración propia con base en las cifras de seguimiento de la Superintendencia Financiera a 1.º de junio de 2021.

Gráfica 27. Montos desembolsados y subsidios de la línea de crédito Agro Produce, por tamaño del productor (millones de pesos)



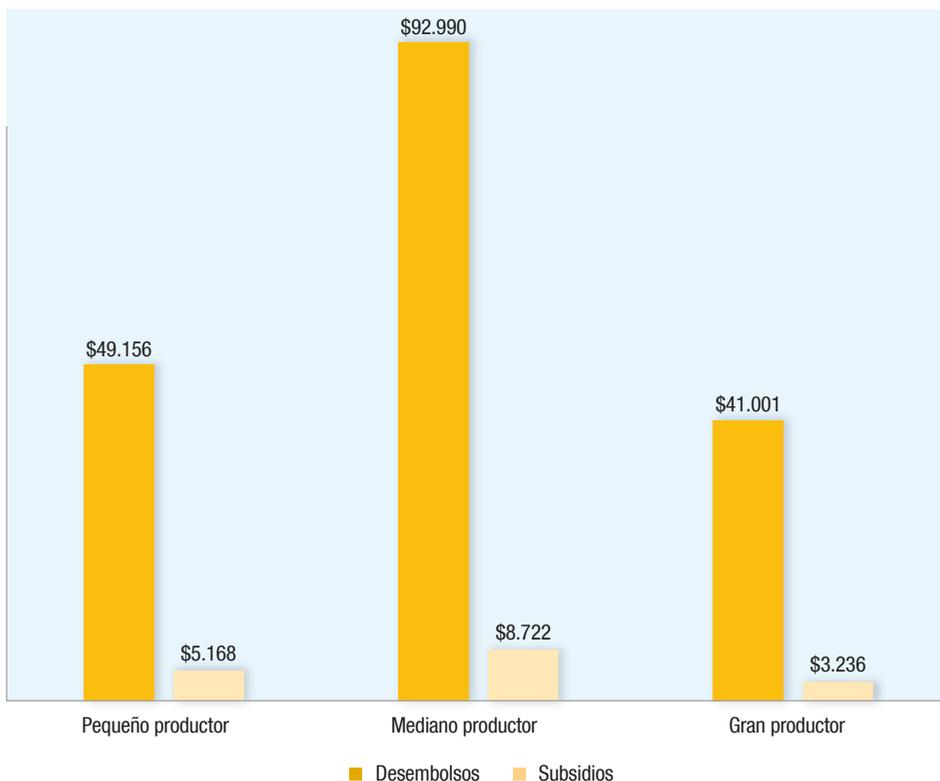
Fuente: elaboración propia con base en las cifras de seguimiento de la Superintendencia Financiera a 1.º de junio de 2021.

Gráfica 28. Número de empresas beneficiadas de la línea de crédito El Campo no Para, por tamaño del productor



Fuente: elaboración propia con base en las cifras de seguimiento de la Superintendencia Financiera a 1.º de junio de 2021.

Gráfica 29. Montos desembolsados y subsidios de la línea de crédito El Campo no Para, por tamaño del productor



Fuente: elaboración propia con base en las cifras de seguimiento de la Superintendencia Financiera a 1.º de junio de 2021.

Los montos de las líneas y su destino indican dos temas adicionales a los ya anotados en casos anteriores. En primer lugar, un monto muy pequeño en comparación con el de otros sectores de la economía, que en este caso van destinados a actividades agrícolas, y en segundo lugar, evidenciar que el número de pequeños productores es mucho menor que el que se da para el gran productor, indicador que puede mostrar que nuevamente la política favorece al agroindustrial antes que al campesino.

Exenciones y aplazamientos de obligaciones fiscales

Con los decretos 401, 435 y 520 de 2020, el Gobierno, a través del Ministerio de Hacienda, modificó el calendario tributario de 2020, ampliando plazos del pago de algunos impuestos y estableciendo condiciones para el pago del impuesto de renta para grandes contribuyentes y personas jurídicas².

² Para más información, véase el calendario tributario 2020 del DANE en https://www.dian.gov.co/Calendarios/Calendario_Tributario_2020.pdf.

Con respecto al impuesto de renta, estableció para las personas jurídicas el pago de la primera cuota entre el 21 de abril y el 19 de mayo, y de la segunda entre el 1.º de junio y el 1.º de julio. Para los grandes contribuyentes, la presentación de la declaración y pago de la segunda cuota debe hacerse entre el 21 de abril y el 5 de mayo, mientras la tercera cuota debe hacerse entre el 9 y el 24 de junio, de acuerdo con el NIT.

También se tomaron medidas con respecto al IVA. El Gobierno amplió los plazos del impuesto para empresas de transporte aéreo, sector hotelero, actividades teatrales, musicales y espectáculos en vivo. Asimismo, generó beneficios tributarios para las actividades relacionadas con restaurantes, cafeterías, expendio de bebidas, agencias de viajes y operadores turísticos (FCA, 2020).

Para 2021 se tiene nuevamente una modificación al calendario tributario, permitiendo que el sector de restaurantes, bares y hoteles puedan suscribirse al esquema de pago por cuotas, así como una extensión en el pago con descuento del 10% hasta junio y de manera escalonada.

Dentro de las ciudades también se crearon algunos beneficios tributarios para las empresas. En Bogotá se tiene, entre otros (Arias, 22 de abril de 2021):

- *Descuentos en el ICA*: Si como resultado de las cuarentenas, los negocios han sufrido disminuciones en los ingresos, deben pagar un menor ICA, esto sumado a un descuento para 2021.
- *Impuesto predial*: Para los teatros se tiene una exención del 100% para los años gravables de 2021 y 2022; y del 50% para los siguientes años hasta 2030. Una exención parcial durante 2021 para predios donde funcionen colegios, jardines infantiles o unidades de servicio de primera infancia ICBF. Por último, también se implementó un congelamiento real del impuesto durante 2021 para todos los predios, con un Sistema de Pago por Cuotas Alternativo Voluntario (SPAC).
- *Incentivos para formalización empresarial*: Descuentos tributarios por registro o renovación de la matrícula mercantil y progresividad en la tarifa del impuesto ICA.

De acuerdo con el informe de recaudo de 2020 realizado por la DIAN, en ese año hubo un recaudo bruto de 146,21 billones de pesos, 11,15 billones menos de los recaudados en 2019.

La meta inicial de 2020 fue de 167.5 billones de pesos, la cual fue ajustándose como resultado del marco fiscal a mediano plazo en un 13,89%, dejándola en 144,2 billones. Con respecto a esta última meta, hubo un cumplimiento del 101,4%, donde del recaudo total de 122.4 billones de pesos estuvo asociado a la actividad económica interna. Los componentes de este recaudo interno se aprecian en la gráfica 30.

**Gráfica 30. Recaudo fiscal de Colombia por actividad interna durante 2020
(millones de pesos)**



Fuente: elaboración propia a partir de datos tomados del informe de recaudo de 2020 de DIAN.

En el contexto internacional y derivado de la emergencia del COVID-19, los gobiernos han requerido ajustar las normativas derivadas del freno en la economía que genera un doble efecto fiscal, incremento del gasto por programas de mitigación de la emergencia y desaceleración en el recaudo derivado del deficitario crecimiento de la economía. Algunos países han aprovechado el contexto de la crisis para promover reformas progresivas que incrementan la tributación en los grandes capitales, por la vía de incrementos de tarifas o reducción de exenciones y beneficios logrados antes de la pandemia, y la reducen en las personas naturales, pequeñas y microempresas.

En el caso de Colombia, la primera reforma tributaria que se presentó a comienzos de 2021 tenía las características contrarias y era una abiertamente regresiva. Para la fecha de elaboración del presente documento se ha presentado al Congreso de la República la Ley de Inversión Social, que hace unos ajustes menos impopulares para aumentar el recaudo, concentra los esfuerzos en la reducción de la evasión y, en algunos casos, aumenta la carga tributaria para sectores económicos que no han sido especialmente afectados por la pandemia, aunque con aumentos temporales.

Seguramente la reforma que ha presentado el nuevo ministro de Hacienda y que se ajusta a las propuestas del Consejo Gremial, será aprobada con cambios menores. De fondo, la propuesta sigue sin avanzar de manera definitiva en un esquema progresivo en tributación, no reduce de manera significativa los grandes beneficios que se le conceden a los grandes capitales nacionales y especialmente extranjeros, y eventualmente

significarán una reducción del crecimiento de programas sociales de alto impacto para un número significativo de personas que cada vez tienen una situación más precaria.

El tema de lo fiscal y sus efectos en las empresas, derivado de las medidas adoptadas en la pandemia, se podrá abordar de manera más directa y profunda a partir del otro año, cuando las nuevas reglas de juego queden aprobadas por el Congreso de la República. Sin embargo, las señales que se tienen es que se aprobarán medidas que no generarán tanta resistencia social como la anterior reforma, con un horizonte de corto plazo para el cierre del gobierno de Duque en 2022, pero que posterga nuevamente la discusión de fondo sobre un sistema tributaria progresivo, equitativo y estratégico para el país.

Análisis de las medidas adoptadas desde las lógicas de la política económica y empresarial neoliberal

Con la descripción de las medidas económicas adoptadas por el gobierno de Colombia en el contexto del COVID-19 y que afectan a las empresas incluidas en el acápite anterior, se requiere de un análisis más allá de los descriptivo y de las limitaciones directas que se advirtieron en cada una de ellas. En particular, como se señala en este trabajo, se realizará el análisis haciendo uso de las apuestas del modelo neoliberal, sus características especialmente desde la política económica y empresarial, y se examinará si las medidas son una profundización de sus preceptos o si, por el contrario, la crisis generada por la pandemia fue una oportunidad para transformaciones significativas que se materializan en las medidas adoptadas.

Es preciso señalar que, en todo caso, la adopción de las medidas descritas condujo a resultados de corto plazo mucho menos negativos que los que se hubieran producido si ellas no existieran, especialmente en términos de desempleo, empleo informal, empresas liquidadas, etcétera. Sin embargo, se busca identificar si las medidas condujeron a ajustes estructurales o si, por el contrario, procuraron resultados “positivos” en el corto plazo, pero profundizaciones de la apuesta neoliberal a mediano y largo plazo.

Para abordar el propósito de la presente sección se desarrollarán dos grandes apartados de manera sintética. El primero corresponde a una breve descripción de las implicaciones del neoliberalismo desde la política económica y empresarial, y desde estos elementos, en el segundo abordar el análisis de las medidas adoptadas y sus resultados.

Apuestas del neoliberalismo desde la política económica y empresarial

El propósito esencial del neoliberalismo desde lo económico es que el mercado, con el decidido concurso de las empresas privadas, pueda determinar los precios de manera eficiente, libre de intervenciones estatales que contraríen la lógica de mercado. En un

contexto histórico económico, lo importante para el enfoque neoliberal es estimular las bases de la acumulación privada que el Estado de bienestar había debilitado (Esping-Andersen, 1990, p. 28), en la medida que este implicaba reivindicaciones salariales y una presión de crecimiento estatal vía impuestos para soportar el creciente gasto público social. Se advierte que este tipo de devenir histórico es especialmente vigente en Estados de bienestar, sobre todo europeos, que sin embargo nunca lograron ser adoptados en América Latina, ya que allí se hizo el tránsito al modelo neoliberal sin haber “transitado” por un verdadero Estado de bienestar.

David Harvey (2008, p. 1) define el neoliberalismo como un conjunto de prácticas política y económicas que propone que el bienestar humano puede ser logrado mediante la maximización de las libertades individuales y empresariales, dentro de un marco caracterizado por la propiedad privada, la libertad individual, el mercado sin trabas y el libre comercio. Ideológicamente, el neoliberalismo se vuelve predominante en el mundo desde la década del setenta del siglo XX, cuando se argumenta que el modelo keynesiano ya no era capaz de evitar las crisis, que se requería revitalizar la economía sobre la base de la revitalización de las utilidades privadas y convertir a las clases altas en el centro de la actividad social, económica y política (Anderson, 2003, p. 3; Callinicos, 1993, p. 266).

Los modelos neoliberales que llegan a América Latina formalmente en la década del ochenta y del noventa del siglo XX (como en Colombia) encajan con un estilo de desarrollo de nuestros países, caracterizado históricamente por la exclusión y centrado en las élites económicas y políticas del país (Uribe, 2013, p. 40).

Una característica fundamental del neoliberalismo es que impulsa el denominado capitalismo financiero o financierizado, donde la principal fuente de riqueza, más que la actividad industrial o comercial, está en la intermediación que financie al “sector real” de la economía. En este sentido, el Estado no solo se convierte en regulador, sino que lo hace en defensa de intereses de grandes grupos económicos mundiales y locales que cooptan su labor de regulación a su favor, al tiempo que impulsan lógicas de privatización sobre bienes públicos rentables e impulsan lógicas de mercado en sectores como la salud o la educación.

De otra parte, el modelo neoliberal ha transformado el modelo empresarial en uno deslocalizado, flexible y maquilizado, y ha expandido su capacidad para orientar y transformar las sociedades, en cierta forma subordinando los intereses colectivos y sociales a los privados empresariales y apoyándose en la libre circulación del capital financiero transnacional que impulsa el Consenso de Washington. Para Arrighi (2007):

El poder económico está concentrado, cambiando de aspecto en la medida que las grandes empresas crean todo tipo de alianzas, acuerdos financieros y tecnológicos a corto y largo plazo, entre sí, con gobiernos de todos los niveles y con legiones de firmas, generalmente más pequeñas, que operan como abastecedores y subcontratistas (p. 182).

No es gratuito que este tránsito al capitalismo financiero evidencie, por ejemplo, que el gran capitalista colombiano de hoy sea Luis Carlos Sarmiento, dueño de varios bancos del país, y no industriales como Julio Mario Santo Domingo o Carlos Ardila Lule.

En últimas, la gran empresa posee un importante capital social y cultural que permite capturar los intereses estatales, promueve una regulación que le favorece —desde lo fiscal hasta lo laboral— y actúa en procura de sus objetivos, en contexto altamente financierizado.

Un elemento adicional tiene que ver con el hecho de que las medidas y políticas neoliberales son adoptadas en contextos de crisis sociales y económicas, proponiendo alternativas que, en situaciones de no crisis, la sociedad no aceptaría. En palabras de Estrada (2004, pp. 34-42), el proyecto neoliberal en América Latina cuenta con un itinerario de progresiva implementación, que pasó primero por el neoliberalismo de las dictaduras al neoliberalismo impulsado por reformas del Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, y luego a uno legitimado electoralmente a finales del siglo XX y en plena vigencia en la mayoría de los países durante las primeras décadas del siglo XXI.

Para el caso colombiano, vale la pena complementar que no solo ha sido el neoliberalismo el que ha producido esta exclusión y desarrollo inequitativo. Gabriel Misas, citado por González (2003), sostiene que tanto el modelo de industrialización y el de sustitución de importaciones fueron igual de excluyentes que la apertura económica impulsada desde 1990 en el gobierno de César Gaviria y que en esencia han preservado los gobiernos posteriores.

Aunque el tema del neoliberalismo, así como su vigencia, variantes y vertientes actuales, amerita una profundización mayor, para efectos del presente trabajo vale la pena destacar los siguientes elementos: una función estatal cooptada por intereses de grupos económicos y financieros nacionales e internacionales (y no solo una reducción en el tamaño del Estado); una predominancia de la regulación económica en favor de las grandes empresas; el abandono de temas como pleno empleo; y una profunda apuesta por generar confianza inversionista y financiera, como fin último de la política económica y no solo un instrumento para desarrollo económico generalizado en la sociedad. Igualmente, esquemas tributarios que cada vez involucran a más empresas y personas naturales para financiar el gasto público, al tiempo que se aumenta los incentivos y ventajas para que las grandes empresas y capitales tributen menos, como sinónimo de ser atractivos como país para la inversión.

El contexto de crisis que el COVID-19 y las medidas adoptadas por el gobierno son sometidas a la evaluación que desde el neoliberalismo puedan evidenciarse. A eso se dedica el siguiente apartado del documento.

Los instrumentos de política económica examinados desde las apuestas neoliberales en Colombia

Las medidas económicas adoptadas en Colombia en el contexto del COVID-19 para mitigar los efectos de la pandemia, cuando se analizan desde las características, no solo

del modelo neoliberal sino el estilo de desarrollo económico del país, evidencian, al menos, tres elementos centrales: una regulación con claros incentivos a fortalecer el sector financiero, un especial auge en la gran empresa y una liviana revisión de la carga tributaria en el país.

Como se abordó en el numeral anterior, la mayor parte de las medidas condujeron a fortalecer el financiamiento empresarial por la vía del crédito bancario, bien sea con garantía estatal o con líneas de redescuento de tasa compensada. Como se describió en su momento, el acceso a crédito tiene ventajas de corto plazo para la empresa que se endeuda: interés por debajo del promedio de mercado, plazos amplios de pago y períodos de gracia para el abono a capital. Sin embargo, el ingreso (evidenciado en la tasa de interés) será idéntico para los bancos a la largo de la vida del crédito que el que se hubiera obtenido si no existieran las medidas gubernamentales.

En efecto, en las líneas de redescuento de tasa compensada, al sumar la tasa de interés que asumen la empresa que se endeuda y que será pagado con sus recursos, y el subsidio que otorga el Estado a través de la banca del segundo piso o de organismos financieros especializados, equivalen a las tasas de mercado que el banco hubiera alcanzado al colocar los créditos en el mercado de manera directa. Es el Estado quien financia el interés que el banco no capta del deudor final.

El modelo de evaluación de riesgo de crédito de los bancos al otorgar un crédito en las líneas de redescuento de tasa compensada no se altera al determinar a qué empresa le presta dinero o a quien no. En últimas, son esquemas de muy bajo riesgo para los bancos, con ingresos asegurados provenientes del deudor y del Estado colombiano, y con las garantías y evaluaciones tradicionales del mercado de crédito.

Los mecanismos implementados no condujeron, por ejemplo, a una competencia entre bancos para reducir sus tasas de interés o ampliar los posibles receptores de crédito al hacer más flexible su modelo de evaluación de riesgo. Muchas empresas se quedaron sin acceder a los créditos bancarios, al igual que les hubiera ocurrido si buscarán este mecanismo de financiación antes de la pandemia.

Una especial referencia tiene el instrumento de deuda que se respalda con recursos del Fondo Nacional de Garantías. Al amparar créditos de los privados, el Estado genera un riesgo menor de no pago del crédito ante el banco, al tener la obligación un codeudor capaz de pagar en el caso que la empresa que se endeuda y no logre asumir sus obligaciones. Este respaldo favorece que empresas que normalmente no tienen acceso a crédito bancario tradicional, lo hagan al evidenciar un respaldo gubernamental.

En este caso, el banco garantiza el retorno de su préstamo y el pago de los intereses que se causen, bien sea por pago directo de la empresa o del Estado en caso de que el primero no lo haga. Sin embargo, no se evidenció en esta dinámica una competencia bancaria por reducir los intereses de préstamo que le diera mayor cobertura a la medida. Finalmente, el ingreso bancario está garantizado.

Como se evidenció a lo largo del segundo aparte, el principal beneficiario de las medidas adoptadas no serán las empresas que logren sobrevivir a la crisis ni los trabajadores que logren conservar sus empleos, aunque posiblemente en condiciones más difíciles. El principal ganador de la crisis económica que el COVID-19 generó en la economía colombiana será el sector financiero, en especial, la banca comercial del primer piso, receptora de subsidios gubernamentales, que se traducen en más créditos de mediano y largo plazo a la empresa privada.

El efecto de las medidas adoptadas conducirá a un incremento del endeudamiento de las empresas que requerirán que el mercado y la demanda efectiva se normalicen para poder generar recursos suficientes para asumir esas deudas. Si no lo logran, el Estado asumirá su respaldo. Será pertinente evaluar, como tendencia de largo plazo, la mayor participación de los intermediarios financieros en el valor agregado económico de las empresas, pero dicho análisis deberá complementarse con los subsidios del Gobierno nacional a los bancos. El fraccionamiento de fuentes de financiación del negocio bancario puede contribuir a hacer menos visible la inequidad sectorial que las medidas producirán a favor del sector financiero y en contra del sector real de la economía.

De otra parte, como se advirtió en la mayoría de los instrumentos de crédito, la gran empresa estará en posibilidades de asumir de mejor manera sus obligaciones y no tendrán que sacrificar participaciones de su valor agregado económico al sector financiero, como si ocurrirá con las medianas, pequeñas y especialmente las microempresas. Igualmente, los subsidios gubernamentales, en especial los del PAEF y el PAP, tuvieron una mayor cobertura en la gran empresa que en las pymes.

Como ya se percibe en las actividades comerciales, muchas micro y pequeñas empresas irán saliendo del mercado por su imposibilidad de generar ingresos suficientes para asumir la cobertura plena de sus costos y gastos, incluyendo la carga financiera de los créditos a los que lograron acceder eventualmente en el contexto del COVID-19, el pago de impuestos y las obligaciones laborales. El mercado que dejen de atender, en muchos sectores, será asumido por medianas empresas y tercerizaciones de la gran empresa.

Finalmente, como se ha advertido en el país desde la presentación de la fallida reforma tributaria por el Gobierno nacional en los primeros meses de 2021 al Congreso de la República, se evidencian que los impuestos al consumo seguirán siendo la fuente más importante de financiación tributaria del Gobierno, mientras que los impuestos directos crecerán coyunturalmente, pero no abordarán reformas estructurales que generen una tributación más equitativa.

Reducir las ventajas fiscales a grandes capitales y aumentar las tarifas a sectores de cada vez mayor rentabilidad, como el financiero, la extracción de minerales y las telecomunicaciones de empresas nacionales y extranjera, así como la tributación a capitales nacionales en el extranjero y una gradual reducción de la imposición a rentas del trabajo será una decisión aún pendiente, pese a las condiciones críticas que la pandemia produjo en la mayor parte de las empresas del país y las personas naturales.

Los tres asuntos mencionados evidencian formas de cooptación estatal en manos de grandes grupos económicos y financieros, tanto del país como internacionales. La regulación y la forma como procuran salir de la crisis generada por la pandemia generan un nuevo ciclo de exclusión, desarrollo y crecimiento inequitativo, así como menores posibilidades permanentes de superar la pobreza por medio de trabajo digno, seguro y bien remunerado; además de un mercado interno capaz de reducir el empleo informal, la violencia y la desigualdad.

En últimas, la crisis no ha desencadenado transformaciones sociales ni del aparato productivo del país, sino que ha fortalecido condiciones estructurales a favor de ciertos sectores, como el financiero y la extracción.

Conclusiones

La pandemia por COVID-19 y los efectos que ella produjo en la actividad económica y empresarial afecto a todos los sectores de la sociedad, no solo en el país sino en todo el mundo. Sin embargo, las medidas adoptadas por los gobiernos de los países pueden haber contribuido a cambios significativos en el mediano y largo plazo, o a profundizar los problemas que se traían antes de la crisis.

Aunque todavía los efectos de los instrumentos formulados en Colombia deben ser objeto de evaluaciones de impacto de mayor alcance y profundidad, el presente documento advierte que las lógicas neoliberales que han imperado en la política económica del país no solo no se redujeron, sino que se incrementaron. El evidente crecimiento y los beneficios del sector financiero, medidas con especial beneficio para las grandes empresas y una reforma tributaria estructural, progresiva y equitativa que no llega son muestra de ello.

Es evidente, sin embargo, que de no haberse adoptado este tipo de instrumentos, los efectos de la pandemia hubiesen podido ser más desastrosos. Sin embargo, los resultados de mediano y largo plazo que las medidas producirán no conducirán a una economía menos concentrada, a un empleo de mayor calidad o a un fortalecimiento de lo gubernamental por encima de lo privado.

Las empresas seguirán esperando unas medidas tributarias equitativas, una verdadera lógica distributiva en la función del Estado y la tributación, un financiamiento y crédito bancario como instrumento de desarrollo y no como el resultado final de la economía política, y un mercado interno dinámico que permita que las pymes no solo sobrevivan, sino que tengan la capacidad de generar empleo de mayor calidad; todas estas siguen siendo tareas a futuro. La oportunidad de transformación tras la crisis ha sido postergada en el país una vez más.

Referencias

- Acopi. (2020). *Encuesta de Desempeño Empresarial 2do Trimestre de 2020*. Departamento de Estudios Económicos Acopi. Recuperado de: <https://www.acopi.org.co/wp-content/uploads/2020/09/ENCUESTA-DE-DESEMPE%C3%91O-EMPRESARIAL-SEGUNDO-TRIMESTRE-2020-2.pdf>.
- Anderson, P. (2003). Neoliberalismo, un balance provisorio. En E. Sader y P. Gentili (comps.), *La trama del neoliberalismo. Mercado, crisis y exclusión social* (pp. 25-38). Buenos Aires: Editorial Clacso.
- ANDI. (30 de junio de 2021). *Emprendimiento: factor clave para la reactivación*. Recuperado de: <http://www.andi.com.co/Home/Noticia/16001-emprendimiento-factor-clave-para-la-rea>.
- Arias, J. (22 de abril de 2021). COVID-19: estos son los beneficios tributarios para empresas de Bogotá. *Alcaldía de Bogotá*. Recuperado de: <https://bogota.gov.co/mi-ciudad/hacienda/covid-19-beneficios-tributarios-para-empresas-de-bogota>.
- Arrighi, G. (2007). *Adam Smith en Pekín. Orígenes y fundamentos del siglo XXI*. Madrid: Ediciones Akal.
- Bancóldex. (2020). *Informe de la Junta Directiva y del Presidente a la Asamblea General de Accionistas*.
- Bancóldex. (6 de julio de 2020). *Boletín informativo Colombia Responde*. Recuperado de: https://www.bancoldex.com/sites/default/files/boletin_12_-_colombia_responde_0.pdf.
- Bancóldex. (2021). *Crédito de redescuento y a microfinancieras – Líneas de crédito*. Recuperado de: <https://www.bancoldex.com/soluciones-financieras/lineas-de-credito/>.
- Bancóldex. (9 de febrero de 2021). *Línea Cámara de Comercio de Bogotá – Programa Crear Bancóldex Circular No. 003*. Recuperado de: https://www.bancoldex.com/sites/default/files/circular_reglamentaria_n.003_de_febrero_09_de_2021_linea_camara_de_comercio_de_bogota_programa_crear_bancoldex.pdf.
- Callinicos, A. (1993). *¿Qué hay de nuevo? En contra del postmodernismo, una crítica marxista*. Bogotá: El Áncora.
- Cámara Colombiana de Comercio Electrónico. (2020). *Aumentan los pedidos y domicilios, pero disminuyen las compras en el extranjero a través de Internet*. Recuperado de: <https://www.ccce.org.co/?s=257%25>.
- Cámara de Comercio de Bogotá. (s.f). *Programa crear confianza, reactivación y acceso*. Recuperado de: <https://www.ccb.org.co/crear>.

- Colombia cuida a Colombia. (s.f.). *Reactivación Colombia*. Recuperado de: <https://www.reactivacolombia.com/>.
- Confecámaras. (2021a). *Dinámica de creación de empresas en Colombia, enero-junio de 2021*. Recuperado de: [https://www.confecamaras.org.co/phocadownload/2021/Dinámica%20de%20Creación%20de%20Empresas%20_%20Ene-Jun%202021%20VF%20\(003\).pdf](https://www.confecamaras.org.co/phocadownload/2021/Dinámica%20de%20Creación%20de%20Empresas%20_%20Ene-Jun%202021%20VF%20(003).pdf).
- Confecámaras. (2021b). *Resultados encuesta de las cámaras de comercio de seguimiento y monitoreo del impacto de la COVID-19 en el sector empresarial*. Recuperado de: https://www.confecamaras.org.co/phocadownload/2020/VF_Encuesta_Empresarios_Covid-19_Febrero_2021.pdf.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística [DANE]. (2020a). *Estructura del mercado laboral y del sistema de precios para la mesa de concertación del salario mínimo*. Recuperado de: <https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/ech/presentacion-estructura-mercado-laboral-y-sistema-precios-para-mesa-concertacion-salario-minimo-2021.pdf>.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística [DANE]. (2020b). *Geoportal. Directorio estadístico de empresas*. Recuperado de: <https://geoportal.dane.gov.co/geovisores/economia/directorio-estadistico-de-empresas/?lt=4.456007353293281&lg=-73.2781601239999&z=5>.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística [DANE]. (2020c). *Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH). Información histórica del mercado laboral. Anexos junio*. Recuperado de: <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/mercado-laboral/empleo-y-desempleo/mercado-laboral-historicos>.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística [DANE]. (2021). *Boletín técnico. Principales indicadores del mercado laboral mayo de 2021*. Recuperado de: https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/ech/bol_empleo_may_21.pdf.
- Departamento de Impuestos y Aduanas Nacionales [DIAN]. (2021). *Informe de recaudo 2020*. Recuperado de: <https://www.dian.gov.co/impuestos/InformeMensualRecaudo/4-Informe-de-Recaudo-total-2020.pdf>.
- Esping-Andersen, G. (1990). Las tres economías políticas de los Estados de bienestar. En G. Esping-Andersen, *Los tres mundos del estado de bienestar* (pp. 26-55). Valencia: Alfons El Maganamin.
- Estrada, J. (2004). *Construcción del modelo neoliberal en Colombia, 1970-2004*. Bogotá: Ediciones Aurora.
- Expansión. (2021). *El PIB de Colombia crece un 2,1%*. Recuperado de: <https://datosmacro.expansion.com/pib/colombia>.
- Facultad de Ciencias Administrativas. (19 de mayo de 2020). Estos son los cambios tributarios en Colombia por el COVID-19. *Universidad Autónoma de Occidente*. Recuperado de:

<https://www.uao.edu.co/ciencias-administrativas/estos-son-los-cambios-tributarios-en-colombia-por-el-covid-19/>.

- Finagro. (6 de octubre de 2020). *Infografía Circular Reglamentaria P-51 2020*. Recuperado de: https://www.finagro.com.co/sites/default/files/51_el_campo_no_para.pdf.
- Finagro. (s. f.). *Finagro le cuenta a los colombianos cómo va en la ejecución de la línea de crédito LEC “Colombia Agro Produce”*. Recuperado de: https://www.finagro.com.co/sites/default/files/ejecucion_colombia_agro_produce-mayo_29.pdf.
- Findeter. (s. f.). *Líneas de crédito de redescuento*. Recuperado de: <https://www.findeter.gov.co/productos-y-servicios/lineas-de-credito-de-redescuento>.
- Fondo Nacional de Garantías [FNG]. (2020). *Circular Normativa Externa 010*.
- Fondo Nacional de Garantías [FNG]. (2021). *Balance de Gestión 2020*.
- Fondo Nacional de Garantías [FNG]. (s.f.). *Producto especial de garantías “Unidos Por Colombia”*. Recuperado de: https://www.fng.gov.co/ES/Paginas/Unidos_por_Colombia_FNG.aspx.
- González, J. (2003). No hay falacia neoliberal. En D. Restrepo (Ed.), *La falacia neoliberal, crítica y alternativas* (pp. 85-106). Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Harvey, D. (2008). *El neoliberalismo como destrucción creativa*. Recuperado de: <https://www.redalyc.org/pdf/4795/479548752002.pdf>.
- Ministerio de Comercio. (2020). *Empleo en Colombia ¿Cómo se ha comportado el empleo formal durante el 2020?* Recuperado de: <https://www.mincit.gov.co/prensa/noticias/documentos-noticias/empleo-en-colombia-como-se-ha-comportado-el-empleo.aspx>.
- Observatorio Fiscal de la Universidad Javeriana. (2021). *Un año de COVID-19: ¿Cómo va la transparencia en el manejo de los recursos públicos?* Universidad Javeriana Informe #14. Recuperado de: https://c899837a-b1ec-41b5-9d46-3e957755d77b.filesusr.com/ugd/e33cdb_38f74da5e03c45879f67c5ff7fdb2f8.pdf.
- Organización Internacional del Trabajo [OIT]. (2020). *Entorno mipyme. Medidas de apoyo a la micro, pequeña y mediana empresa en América Latina y el Caribe frente a la crisis de la COVID-19*. Recuperado de: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_dialogue/---act_emp/documents/publication/wcms_762907.pdf.
- Presidencia de la República. (5 de junio de 2019). *Decreto 957 de 2019, por el cual se adiciona el capítulo 13 al título 1 de la parte 2 del libro 2 del Decreto 1074 de 2015, Decreto Único del sector de Industria, comercio y turismo, y se reglamenta el artículo 2do de la Ley 590 de 2000, modificado por el artículo 43 de la Ley 1450 de 2011*. Recuperado de: <https://dapre.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%20957%20DEL%2005%20DE%20JUNIO%20DE%202019.pdf>.

- Presidencia de la República. (13 de marzo de 2020). *Decreto 401 de 2020, por el cual se modifican, sustituyen y adicionan artículos al Estatuto Único Reglamentario en Materia Tributaria*. Recuperado de: <https://dapre.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%20401%20DEL%2013%20DE%20MARZO%20DE%202020.pdf>.
- Presidencia de la República. (19 de marzo de 2020). *Decreto 435 de 2020, por el cual se modifican, sustituyen y adicionan artículos al Estatuto Único Reglamentario en Materia Tributaria*. Recuperado de: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=110494>.
- Rueda, G. (2010). Estrategias de inserción empresarial en el mercado global. En E. Pastrana, E. Jost y M. Márquez (Eds.), *Más allá de la seguridad democrática. Agenda hacia nuevos horizontes*. Bogotá: Fundación Konrad Adenauer.
- Superintendencia Financiera de Colombia. (30 de junio de 2020). *Circular 022 de 2020*. Recuperado de: https://www.superfinanciera.gov.co/descargas/institucional/pubFile1046463/ce022_20.docx.
- Superintendencia Financiera de Colombia. (9 de junio de 2021). *Informe Estadístico de seguimiento de medidas en la coyuntura – Cifras con corte a 1 de junio de 2021*. Recuperado de: <https://www.superfinanciera.gov.co/descargas/institucional/pubFile1053497/20210609infcuarentenaporlavida.pdf>
- Superintendencia Financiera. (22 de junio de 2021). *Informe estadístico de seguimiento de medidas en la coyuntura, cifras con corte a 16 de junio de 2021*. Recuperado de: <https://www.superfinanciera.gov.co/descargas/institucional/pubFile1053845/20210622infcuarentenaporlavida.pdf>
- Unidad de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social [UGPP]. (s. f.a). *Programa de Apoyo al Empleo Formal PAEF*. Recuperado de: <https://paef.ugpp.gov.co/deskFrontPAEF.php>.
- Unidad de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social. (s. f.b). *Consolidado correspondiente a las nóminas de junio y diciembre 2020. Resultados del Programa de Apoyo al Pago de la Prima de Servicios PAP*. Recuperado de: https://paef.ugpp.gov.co/anexos/Boletin_PAP_consolidado_junio_dic.pdf.
- Uribe, M. (2013). *La nación vetada: Estado, desarrollo y guerra civil en Colombia*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

La pandemia por COVID-19 y la movilización social en Colombia

Martha Lucía Márquez Restrepo* y José Pablo Pinilla Salazar**

Introducción

El mundo fue sorprendido a principios del año 2020 por el virus del COVID-19 debido a su alta velocidad de contagio y mortalidad. La rapidez con la que se extendió la enfermedad desde China, supuesto lugar de origen, se tradujo en que Colombia detectara su primer caso de contagio el 6 de marzo de 2020. Dado el reto sanitario que se le presentó al país, 11 días más tarde el presidente Iván Duque hizo uso de sus facultades constitucionales para declarar Estado de Emergencia “a través del Decreto 417 de 2020, pues se consideró que la crisis generada por el COVID-19 implicaba una grave calamidad pública en el país” (Latorre, 2020). A pesar de esta medida de excepción que le dio facultades legislativas al presidente, la respuesta del Gobierno nacional se quedó corta en términos sanitarios y también en relación con políticas económicas y sociales para compensar el impacto de la pandemia.

En ese escenario, la pandemia se configuró como una coyuntura crítica a nivel global, que en el caso de Colombia profundizó la pobreza y la inequidad y que sacó a la luz la incapacidad y la falta de voluntad de las instituciones políticas para responder a las demandas ciudadanas. En este marco, el anuncio del ministro Alberto Carrasquilla

* Directora del Cinep, Programa por la Paz. Profesora asociada de la Pontificia Universidad Javeriana, Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales. Es Ph.D. en Ciencias Sociales y Humanas de la Pontificia Universidad Javeriana. Correo: mmarquez@cinpep.org.co.

** Estudiante de Ciencia Política de la Pontificia Universidad Javeriana, estudiante-coordinador del Semillero de Representación Democrática, Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales. Correo: josep.pinilla@javeriana.edu.co.

respecto a la reforma tributaria (Ley de Solidaridad Sostenible) fue el hecho que permitió transformar la oportunidad política en una amplia protesta que movilizó recursos que venían haciendo reclamos desde 2018 (paro estudiantil). El resultado de este escenario en el corto plazo ha sido el reforzamiento del autoritarismo y en el mediano seguramente será la competencia entre conservadores y progresistas.

La pandemia como coyuntura crítica

Ruth Berins Collier y David Collier definen la coyuntura crítica como un período de cambio significativo que típicamente ocurre de distintas maneras en diversos países y que deja legados diferentes en cada uno (Collier y Collier, 2015). En relación con lo primero, la pandemia por COVID-19 significó un cambio profundo y dramático en las tendencias económicas y sociales de América Latina. Aunque la enfermedad afectó a todo el mundo y lo llevó a la peor recesión desde la Segunda Guerra Mundial, América Latina es la región más afectada en términos sanitarios y económicos (Bárcena y Cimoli, 2020, p. 21). Al momento de escribir este capítulo (tercera semana de julio de 2021) nuestro continente es la región más impactada por la enfermedad, al acumular más de 1.300.000 muertos y países con altísimas tasas de mortalidad. Sobre 100.000 habitantes el número de muertos es 5.909 en Perú, 2.535 en Brasil, 2.227 en Argentina y 2.256 en Colombia (CNN, 16 de julio de 2021). También es la zona más afectada en términos económicos pues en 2020 experimentó una contracción del PIB regional de 7,7%, frente a -3% de África Subsahariana, -4,1% del Oriente Medio y del Norte de África y de -4,6% de las economías emergentes de Europa (Bárcena y Cimoli, 2020, p. 21).

En el caso particular de Colombia, a causa de las medidas de confinamiento nacional y de la reducción de la demanda externa de productos nacionales por cuenta de la pandemia, la economía se contrajo en 6,6% frente al año anterior, la mayor contracción económica desde 1975 (Salazar Sierra, 16 de febrero de 2021). Esto marcó una inflexión frente a las tasas de crecimiento que venían siendo positivas desde los años noventa y cuyo promedio entre 2010 y 2015 fue 0,99% (Cepal, 2021). El confinamiento ocasionó el cierre temporal y también la quiebra de empresas, lo que cambió, además, la tendencia del empleo. Desde 2014 la tasa de desempleo nacional no había nunca superado 12,8% (enero de 2019) pero debido a la pandemia el desempleo alcanzó 21,4% en mayo de 2020, 17,3% en enero de 2021 y se ubicó en 15,1% en abril de 2021 (DANE, 2021b). Esto impactó especialmente a las mujeres y a los jóvenes y ocasionó también que un mayor número de hombres cayeran en la informalidad. Respecto esto último, la tasa de informalidad ya de por sí muy alta (por encima del 47% desde 2015) en el último año se incrementó: en 23 ciudades y áreas metropolitanas pasó del 47,7% entre febrero y abril de 2019 a 48,6% entre los mismos meses de 2021 (DANE, 2021a). Los trabajadores informales que dependían del ingreso diario que buscaban en la calle, fueron especialmente golpeados por el confinamiento.

En un escenario social altamente vulnerable, puesto que antes de la pandemia el 30% de los hogares sobrevivían con menos de un salario mínimo y el 60% vivía

con entre un salario mínimo y cuatro millones de pesos (Observatorio Fiscal PUJ, 11 de febrero de 2019), la afectación del mercado de trabajo aumentó dramáticamente la pobreza, particularmente en las zonas urbanas y en las cabeceras municipales. En la ruralidad, según el DANE, las transferencias directas a los hogares tuvieron un impacto positivo que, a diferencia del resto del país, permitió que disminuyera la pobreza. Entre ellos, el programa Juntos por el Campo, que se puso en marcha en el segundo semestre de 2020 y que permitió financiar insumos y maquinarias, y apoyar la comercialización de productos (Salazar Sierra, 16 de febrero de 2021).

Como puede verse en la tabla 1, las ciudades más afectadas por el incremento en la pobreza en el marco de la pandemia fueron, en ese orden, Barranquilla, Bucaramanga, Cali y Cartagena.

Tabla 1. Incidencia de la pobreza monetaria*. Principales dominios y 13 ciudades y áreas metropolitanas (A.M.), 2014-2020

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Barranquilla A.M.	29,9	26,7	26,2	24,8	24,9	25,6	41,2
Bogotá	23,3	25,1	25,9	28,4	26,4	27,2	40,1
Bucaramanga A.M.	20,0	20,6	25,9	27,5	29,8	31,4	46,1
Cali A.M.	26,1	23,6	22,3	22,2	21,6	21,9	36,3
Cartagena	34,9	34,9	38,5	35,0	34,9	34,3	47,8
Cúcuta A.M.	37,1	37,4	38,2	37,3	41,0	45,5	53,5
Ibagué	27,1	27,7	30,6	29,6	29,8	30,9	43,2
Manizales A.M.	24,9	22,6	24,2	22,4	20,3	20,6	32,4
Medellín A.M.	24,5	23,8	24,2	23,3	23,2	24,4	32,9
Montería	25,9	31,4	35,9	32,9	32,6	35,7	46,8
Pasto	43,1	40,6	37,1	35,6	40,3	36,5	45,7
Pereira A.M.	32,5	30,7	30,2	26,8	27,9	28,7	40,6
Villavicencio	29,0	28,8	32,1	30,1	29,8	30,3	43,1
Nacional	36,3	36,1	36,2	35,2	34,7	35,7	42,5
Cabeceras	31,7	31,6	32,4	31,9	31,4	32,3	42,4
Centros poblados y rural disperso	51,5	51,5	48,8	46,2	46,0	47,5	42,9
13 ciudades y A.M.	26,1	26,2	27,0	27,2	26,7	27,6	39,9
Otras cabeceras	39,6	39,3	40,3	38,7	38,2	39,1	46,0

* Cifras en porcentaje.

Fuente: Encuesta Continua de Hogares (2002-2005) y Gran Encuesta Integrada de Hogares (2008-2020) del DANE.

La crisis impactó con más fuerza a los sectores populares, lo que se tradujo en un aumento de la inequidad expresado en 0,544 de coeficiente Gini a nivel nacional. En ese escenario, las ciudades más inequitativas en 2020 fueron Bogotá, Cali, Cúcuta y Medellín, como puede verse en la tabla 2.

Tabla 2. Coeficiente de Gini*. Principales dominios y 13 ciudades y áreas metropolitanas (A.M.), 2002-2020

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Barranquilla A.M.	0,445	0,439	0,433	0,440	0,443	0,463	0,498
Bogotá	0,502	0,498	0,499	0,498	0,504	0,513	0,559
Bucaramanga A.M.	0,428	0,407	0,399	0,406	0,432	0,427	0,509
Cali A.M.	0,487	0,478	0,476	0,460	0,463	0,465	0,523
Cartagena	0,483	0,467	0,460	0,449	0,452	0,448	0,499
Cúcuta A.M.	0,448	0,442	0,427	0,426	0,440	0,464	0,522
Ibagué	0,442	0,444	0,430	0,429	0,435	0,450	0,487
Manizales A.M.	0,468	0,455	0,478	0,455	0,446	0,430	0,483
Medellín A.M.	0,526	0,489	0,478	0,464	0,474	0,484	0,520
Montería	0,458	0,449	0,463	0,463	0,451	0,462	0,485
Pasto	0,497	0,489	0,469	0,470	0,479	0,476	0,518
Pereira A.M.	0,472	0,439	0,411	0,401	0,416	0,411	0,466
Villavicencio	0,449	0,446	0,452	0,452	0,477	0,478	0,499
Nacional	0,538	0,522	0,517	0,508	0,517	0,526	0,544
Cabeceras	0,514	0,498	0,495	0,488	0,497	0,505	0,537
Centros poblados y rural disperso	0,463	0,454	0,458	0,456	0,446	0,456	0,456
13 ciudades y A.M.	0,504	0,488	0,485	0,477	0,487	0,495	0,540
Otras cabeceras	0,490	0,476	0,471	0,469	0,478	0,482	0,502

* Cifras en porcentaje.

Fuente: Encuesta Continua de Hogares (2002-2005) y Gran Encuesta Integrada de Hogares (2008-2020) del DANE.

Los límites de las respuestas sanitarias y económicas

El manejo de la crisis sanitaria, social y económica causada por la pandemia configuró distintos escenarios en América Latina. Finalizando 2020 y con datos de agosto de ese año, la Cepal realizó un estudio en el que clasificó los países de la región según la prevalencia de casos y la sincronía entre las medidas sanitarias de contención y las sociales de mitigación. En relación con lo primero, para agosto de 2020, Colombia se

ubicaba dentro de los países con moderada prevalencia de la enfermedad, junto con Argentina y Bolivia y por debajo de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Paraguay y Uruguay, este último con la tasa de prevalencia de la enfermedad más baja de la región (Filgueira, Galindo, Giambruno y Blofield, 2020, p. 13). El informe también se ocupaba de analizar las medidas de mitigación que debían acompañar el cierre de actividades económicas y sociales y cuyo objetivo era que la población con bajos niveles de ahorro pudiera soportar y permanecer en cuarentena, a través de medidas como transferencias de recursos y acceso a servicios sociales. Al respecto, todos los países latinoamericanos fracasaron en la mitigación y tan solo Chile y Uruguay lograron acompañar la contención con medidas de mitigación.

Por otra parte, en mayo de 2021 se publicó un informe contratado por la Organización Mundial de la Salud que concluyó que México, Perú y Colombia han sido los países que peor respuesta han dado a la pandemia. El informe señala que a febrero de 2021 Colombia era el noveno país del mundo peor evaluado en términos de su tasa de letalidad: 2,7 por cada millón de habitantes, y que contaba con un exceso de mortalidad en 2020 superior al promedio de todos los demás países. La mortalidad en ellos se incrementó en 17,3% en 2020 frente a 2018 y 2019 y en Colombia en 25%. Por último, Colombia ocupa el sexto lugar entre los países del mundo en muertes de trabajadores de la salud (Sepúlveda, 2021).

Los dos informes destacan algunos de los errores que ha cometido el gobierno de Colombia frente al manejo de la pandemia: respondió con retraso a la llegada del virus, demorando el cierre de actividades (Filgueira, Galindo, Giambruno y Blofield, 2020, p. 19); no ha realizado suficientes pruebas de testeo, fallando en el cerco epidemiológico; y no tomó medidas rápidas ni suficientes de contención al impacto social, por lo que la población no ha podido cumplir el aislamiento. Lo limitado de las medidas de mitigación social se expresa en el bajo nivel de gasto público frente a los países de la región: mientras Colombia incrementó el gasto público en 4% del PIB durante la pandemia, Argentina lo hizo en el 6% del PIB; Brasil en 6,3% del PIB; Panamá en 4,1% del PIB y Perú en 4,8% del PIB.

El aumento del gasto público en América Latina impidió que la pobreza creciera cuatro puntos más. Es decir, la pobreza promedio en la región en 2019 fue 30,5% y en 2020, con transferencias, fue 33,7%; sin ellas habría sido 37,2%. En Colombia, este incremento del gasto público se destinó a transferencias corrientes a hogares y a subsidios. A pesar de que el senador Iván Marulanda propuso implementar la renta básica no universal consistente en un salario mínimo (\$ 908.526) a nueve millones de hogares (*La Pulla*, 4 de junio de 2020), el gobierno de Iván Duque optó por el Ingreso Solidario, una propuesta en el mismo sentido pero solo de \$320.000 por hogar. De otro lado, la tardía decisión del Gobierno de subsidiar a las empresas para evitar que tuvieran que despedir a sus trabajadores causó, según Luis Carlos Reyes, director del Observatorio fiscal de la Pontificia Universidad Javeriana, la pérdida de uno de cada cinco empleos en Colombia (Observatorio Fiscal PUJ, 12 de agosto de 2020). Estas dos decisiones económicas, resumidas en un bajo gasto público para mantener el mercado nacional, aumentaron la vulnerabilidad de la economía colombiana.

El actuar político durante la pandemia: las presiones sobre la democracia fatigada

Como hemos explicado anteriormente, la magnitud de la pandemia del COVID-19 obligó a tomar medidas drásticas para frenar el contagio entre ciudadanos. En el sentido más inmediato, estas acciones buscaron frenar la expansión del virus para que no colapsaran los sistemas de salud, pero en el mediano plazo, en varios países latinoamericanos se tradujeron en un fortalecimiento del autoritarismo en unas democracias que ya venían fatigadas.

Como señala Manuel Alcántara, estas “democracias fatigadas” cargaban con un creciente malestar social, crisis de representación manifiestas en el deterioro de los partidos como instituciones representativas y conflictos entre los poderes públicos (20 de mayo de 2020). En este escenario, la declaratoria de estados de excepción funcionó en muchos casos como una excusa perfecta “para alcanzar los objetivos gubernamentales o para satisfacer ambiciones individuales” (Alcántara, 20 de mayo de 2020). A eso se sumó la exacerbación de los conflictos institucionales, entre ellos entre el Legislativo y el Ejecutivo, por cuenta del “cercenamiento de las funciones legislativas y de control de los Congresos a favor de Ejecutivos que refuerzan su histórica preponderancia” (Alcántara, 20 de mayo de 2020). También se agravaron las tensiones entre las capitales y las periferias.

En el caso específico de Colombia, la respuesta a la pandemia se tramitó a través de la declaratoria del Estado de Emergencia establecido en el artículo 215 de la Constitución Política que puede activarse cuando se presenten situaciones que:

Perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que constituyan grave calamidad pública, podrá el Presidente, con la firma de todos los ministros, declarar el Estado de Emergencia por períodos hasta de treinta días en cada caso, que sumados no podrán exceder de noventa días en el año calendario (Asamblea Nacional Constituyente, 1991).

Esta medida de excepción le permitió al gobierno de Iván Duque emitir más de 260 decretos legislativos (Cardona-Restrepo, 16 de septiembre de 2020) sin ser tramitados o votados por el Congreso de la República, muchos de los cuales tenían poco que ver con la pandemia y se acercaban más a ambiciones del Gobierno nacional (Abella, 24 de mayo de 2021). Entre esos decretos oportunistas podemos mencionar el Decreto 558 que buscaba modificar condiciones del sistema pensional y que fue demandado por inconstitucionalidad por parte de la Corte Constitucional que consideró, con razón, que nada tenía que ver con el Estado de Emergencia (Amaya, 2021).

Al poder que recibió el Ejecutivo por cuenta de las medidas de excepción se sumó la relativa parálisis del Legislativo debido al cambio en la manera de sesionar debido a la

pandemia; esto debilitó el control político y disminuyó la calidad del debate. Normalmente los congresistas se reúnen en los salones dispuestos en el edificio nuevo del Congreso y en el Capitolio Nacional; por la contingencia, se desplazaron a salones virtuales. Sin embargo, por más de que esto le generó algunos elementos positivos al Congreso, como la triplicación de la producción legislativa (MOE, 24 de mayo de 2021) o la participación de congresistas generalmente pasivos en el debate (Robledo, 24 de mayo de 2021), también constituyó un riesgo para el desarrollo de la democracia representativa. Según la Misión de Observación Electoral, en las sesiones virtuales se ven afectados una serie de elementos fundamentales para el buen desarrollo del debate público: la facilidad en la intervención por igualdad de los congresistas, la calidad del debate, la seguridad de las sesiones, el acceso a la información que se desarrolla en éstas y la publicidad de las decisiones tomadas, entre otras (MOE, 24 de mayo de 2021).

Como resultado, el Congreso de la República estuvo los primeros meses centrado en la discusión sobre regulación de sus sesiones en las condiciones de emergencia, sin poder consolidar una agenda legislativa pertinente frente a la crisis económica y social y realizando debates de control político con baja visibilidad mediática o garantía en el ejercicio de la participación de la oposición. Además, la producción legislativa se centró en lo que el Gobierno quería sacar adelante, por cuenta de la dependencia de las mesas directivas de las Cámaras del Congreso frente al Ejecutivo (*La W Radio*, 18 de junio de 2021). Específicamente, en el caso del Senado de la República el presidente era Arturo Char, perteneciente al poderoso clan político y económico de la familiar Char que domina la política tradicional de una porción importante del Caribe colombiano y es uno de los grupos mayoritarios del Partido Cambio Radical, aliado del uribismo. En el caso de la Cámara de Representantes, el presidente era Germán Blanco, del Partido Conservador que hace parte de la coalición de gobierno, aunque parece ser más garantista de la oposición que otros congresistas del oficialismo. De allí que la emergencia sanitaria derivada de la pandemia visibilizara la fragilidad de la Rama Legislativa frente al Gobierno nacional y su falta de independencia, como lo constata Alcántara para la mayoría de los países latinoamericanos.

La pandemia visibilizó además “un conflicto entre las capitales y las periferias” (Alcántara, 20 de mayo de 2020), que en el caso de Colombia se expresó en las diferencias entre el Gobierno nacional y los gobiernos departamentales, distritales y municipales. Este conflicto fue visible desde que “a través del Decreto 444, se crea el Fondo de Mitigación de Emergencias (Fome), y se dictan disposiciones sobre los recursos para atender el estado de emergencia social, económica y ecológica en que está Colombia a raíz del COVID-19” (*El Tiempo*, 23 de marzo de 2020). La polémica alrededor del Decreto fue que la creación del Fome supuso apropiar recursos departamentales y municipales lo que, según los mandatarios locales, perjudicó la bolsa de las regiones. A esto se sumaron las discusiones sobre la pertinencia y la velocidad con las que se tomaron medidas para enfrentar la pandemia, particularmente entre la alcaldesa de Bogotá, Claudia López, y el presidente Iván Duque. Estos choques en materia normativa se llevaron a la discusión mediática y así se visibilizaron las diferencias entre el Gobierno nacional y los gobiernos regionales.

Antes de finalizar este apartado es importante mencionar que el intento de controlar el territorio y la población a través de medidas de excepción en Colombia choca con una serie de dificultades debido al largo conflicto armado y al amplio repertorio de violencias. En concreto, el Estado no tiene control territorial por lo que han sido actores armados los que en muchos casos han hecho cumplir las cuarentenas y las restricciones a la movilidad sin respetar los derechos humanos de los pobladores: “la incapacidad del Estado para controlar el territorio se ha pretendido resolver con la creación de decretos, mientras actores armados emulan al Estado e imponen brutales sanciones a quienes incumplen las medidas de bioseguridad en espacios rurales y urbanos” (Cardona-Res-trepo, 16 de septiembre de 2020).

Para concluir, podemos constatar que Colombia antes de la pandemia tenía una democracia fatigada que tras la emergencia sanitaria asiste al aumento de los rasgos autoritarios, al incremento de conflictos entre instituciones del Estado y al acrecentamiento de las demandas ciudadanas.

La protesta: la pandemia y las demandas acumuladas

Las teorías contemporáneas sobre participación y movimientos sociales se pueden clasificar en tres grupos: teorías que enfatizan en la movilización de recursos, las que lo hacen en el proceso político y las teorías socio constructivistas (van Stekelenburg y Klandermans, 2009, p. 19). Para explicar el resurgimiento de la protesta social en Colombia en el marco de la pandemia, echaremos mano de las dos primeras aproximaciones que comparten la idea de que los protestantes, en tanto seres racionales, aprovechan las oportunidades políticas, se organizan y movilizan recursos basados en el cálculo racional que les permite anticipar que tienen una gran probabilidad de ser exitosos en sus reclamos.

Los enfoques que privilegian el proceso político tienen como uno de sus conceptos centrales el de oportunidades políticas, desde el cual se analiza la relación entre las oportunidades o el constreñimiento de la participación política y la emergencia de movimientos sociales. Las oportunidades políticas se definen “como las dimensiones congruentes —aunque no necesariamente formales o permanentes— del entorno político que ofrecen incentivos para que la gente participe en acciones colectivas al afectar sus expectativas de éxito o fracaso; sus cambios más destacados” (Rodríguez, 2010, p. 197).

Mc Adam y otros coinciden en señalar entre las oportunidades políticas las siguientes: la apertura del acceso a la participación, los cambios en los alineamientos de los gobiernos, la disponibilidad de aliados influyentes y la represión (Mc Adam, McCarthy y Zald, 1999; Tarrow, 1994). Estas variables tienden a funcionar de la manera como se describe a continuación.

Peter Eisinger, luego retomado por Tarrow, apunta que hay una relación paradójica entre participación y protesta: las protestas fructifican en sistemas políticos que permanecen cerrados pero donde hay algunas características abiertas (Rodríguez, 2020, p. 190; Tarrow, 1994). Tarrow ilustra esta relación con la proliferación de movimientos sociales en la antigua URSS y Europa del Este en 1989, por cuenta de la Perestroika y el Glasnost de Gorbachov.

En cuanto a la inestabilidad de los gobiernos, Mc Adam y otros señalan que cuando se percibe inestabilidad en los gobiernos se abre espacio para que algunos se ubiquen en la oposición y promuevan movimientos sociales y protestas (Mc Adam, McCarthy y Zald, 1999). En lo que hace referencia a aliados influyentes, Tarrow anota que si los que protestan consiguen el apoyo de organizaciones internacionales u otros aliados influyentes, hay incentivos para la protesta. En cuanto a la posibilidad de represión, Mc Adam y otros, así como Tarrow, señalan que desincentiva la protesta, pero que puede, si se abre el espacio político, convertirse en un factor de unidad que impulse la protesta (Mc Adam, McCarthy y Zald, 1999; Tarrow, 1994).

Por otra parte, Mc Adam y otros sostienen que para que surja un movimiento social, la población agraviada debe tener la posibilidad de transformar una estructura de oportunidades políticas favorables en una campaña de protesta social (Mc Adam, McCarthy y Zald, 1999). Es decir, debe haber un motivo que se use como llamado para concretar las oportunidades.

Desde lo anteriormente expuesto, proponemos que la protesta social que estalló el 28 de abril de 2021 aprovechó varias oportunidades políticas: un ciclo de protestas políticas en la región y en el caso particular de Colombia, la oportunidad creada por un gobierno que hizo oídos sordos a las demandas ciudadanas que venían desde 2018, las cuales se ampliaron por cuenta de las medidas tomadas para afrontar la crisis generada por la pandemia. Esto acaeció en un escenario donde se percibe que hay oportunidades para la participación gracias al marco constitucional de 1991, pero también de los Acuerdos de Paz de La Habana. A esta oportunidad se sumaron otras, como la inestabilidad de un gobierno criticado por los propios miembros de su partido desde 2019. En este marco, la propuesta de reforma tributaria de Carrasquilla fue el punto de inflexión que permitió transformar la oportunidad política en protestas y que abrió otras oportunidades a la movilización, entre ellas, el debilitamiento del Gobierno por cuenta de la crítica que recibió de las élites políticas, entre ellas de Cambio Radical y del Partido de la U, pero más grave del líder del partido de gobierno, Álvaro Uribe Vélez. A esto se sumaron otras oportunidades que la propia protesta abrió: la violencia policial, que funcionó como un motivo que reunió demandas e insatisfacciones, y la denuncia internacional ante la represión de la protesta, que debilitó internacionalmente al Gobierno y legitimó la movilización.

Una primera oportunidad política para la protesta se configuró por el ciclo de protestas en América Latina en 2019, que amplió la posibilidad de los actores sociales de pensar en la protesta como una estrategia para conseguir sus objetivos. Ese año, se produjeron protestas en contra de la corrupción en Haití; movilizaciones en contra de la

finalización de los subsidios a los combustibles en Ecuador; protestas para reclamar la renuncia del gobernador de Puerto Rico; en Bolivia, la oposición marchó para denunciar el supuesto fraude electoral para reelegir a Evo Morales y luego, sus seguidores y otros ciudadanos, se manifestaron en contra de su destitución; en Chile, el aumento del precio del tiquete de metro fue un detonante para movilizar a los estudiantes que pedían la ampliación de la educación pública y a otros sectores descontentos con la estructura tributaria regresiva y con el sistema pensional (Castro Riaño, 2020). Los repertorios de la protesta en Chile, particularmente las expresiones artísticas y las estructuras de defensa como la primera línea, fueron especialmente atractivos para los jóvenes colombianos.

Una segunda oportunidad política asociada a la anterior fue el ciclo de protestas iniciado en Colombia durante 2018, que tuvo gran apoyo popular y cuyas demandas no fueron completamente atendidas por el Gobierno. Específicamente en octubre de 2018, se movilizaron masivamente los estudiantes de 11 universidades públicas y privadas, con el apoyo de Fecode, el sindicato del Sena y la Organización Nacional Indígena. Pedían el aumento del presupuesto para la educación que, como venía incrementándose con el índice de precios al consumidor, no había logrado cubrir las inversiones en investigación, técnicas educativas, aumento de planta docente etcétera (Observatorio Fiscal PUJ, 11 de diciembre de 2018; Peña, 10 de octubre de 2018). Luego de tres meses de protestas, los estudiantes lograron que el Gobierno se comprometiera a girar “4,5 billo- nes de pesos adicionales para el presupuesto de la educación” (Goez, 14 de diciembre de 2018). Esto fue visto como una oportunidad para los que se movilizaron en el Paro Nacional de 2019, que reunió a sectores descontentos, entre otros factores, con el régi- men pensional, el tributario y el incumplimiento del Gobierno a los Acuerdos de Paz. En este caso, el gobierno de Iván Duque trató de bajarle el perfil a las demandas, invi- tando a los que protestaban a una “conversación nacional” en lugar de reconocer que se trataba de una mesa de negociación. De allí salieron acuerdos que según el Comité del Paro no se implementaron y a los que no se les hizo seguimiento con la excusa de que el país entró en emergencia sanitaria.

Luego llegó la pandemia que ayudó al Ejecutivo temporalmente a sortear la crisis. Aunque el Paro Nacional gozaba de popularidad puesto que 55% de los ciudadanos tenían una imagen positiva del mismo y 44% de ellos habían hecho o habían querido hacer parte de la movilización (CNC, 2019); y a pesar de que el Presidente tenía una imagen desfavorable para el 52,4% de los encuestados por Guarumo en 2019 y era criticado por miembros del Centro Democrático, como Fernando Londoño y Paloma Valencia, el confinamiento clausuró las protestas. Es decir, fue una oportunidad para el Presidente que intentó fortalecer su imagen a través de unas pobres medidas de mi- tigación de la crisis social, como ya se ha mencionado, y del programa de televisión *Prevención y Acción*.

Estas protestas y las que se dieron en septiembre de 2020 y en 2021 aprovecharon la oportunidad que ofrece la Constitución Nacional al consagrar y legitimar la protesta y garantizar el derecho de reunión y de manifestación pacífica en el artículo 37: “toda

parte del pueblo puede reunirse y manifestarse pública y pacíficamente. Solo la ley podrá establecer de manera expresa los casos en los cuales se podrá limitar el ejercicio de este derecho”. A eso se suman los artículos 20, 38, 56 y 107 que consagran la libertad de expresión, de asociación, de huelga; el derecho de fundar partidos y movimientos políticos, de manifestarse y de participar en eventos políticos (Burbano, 2018). La oportunidad política se amplió con las promesas y las expectativas de participación que abrió el Acuerdo de Paz de La Habana, cuyo segundo punto hace referencia a la participación ciudadana y a la apertura democrática a través de la creación de nuevos partidos, el fortalecimiento de las organizaciones y los movimientos sociales, la garantía de su seguridad y el estatuto de la oposición, entre otras acciones (Suelt y Jaramillo, 2018).

El punto dos, a su vez reconoce, que es necesario aumentar la participación ciudadana, en la discusión de los planes de desarrollo, de las políticas públicas y, en general, en los asuntos que interesan a la comunidad con el fin de incidir en el ejercicio del poder político. De este modo, se parte del supuesto que la participación legitimaría las decisiones públicas y podría ser un mecanismo de control de la administración pública. En las medidas que contempla este punto es transversal la participación de las minorías, especialmente la participación de las mujeres rurales dado el impacto del conflicto armado, y su exclusión y discriminación histórica que ha impedido su acceso a los espacios de representación política y social en igualdad (Suelt y Jaramillo, 2018).

En cuanto a la protesta social, el Acuerdo de Paz se compromete a proteger los derechos de reunión, libre circulación y libre expresión, y a crear un Consejo Nacional para la reconciliación y la convivencia que procurará la construcción de una cultura política que permita el reconocimiento y el diálogo social (Suelt y Jaramillo, 2018).

Aunque en septiembre de 2020 se vivieron protestas en contra de la violencia policial, manifiesta, entre muchos otros casos, en el asesinato Javier Ordóñez, la gran protesta estalló a finales de abril de 2021 por cuenta del anuncio de la reforma tributaria. El proyecto, anunciado a cuentagotas por el Gobierno, se enfocaba en conseguir recursos para sufragar la emergencia social gravando a las clases medias. Esto sacó a la gente a las calles mientras los partidos políticos se distanciaron del presidente Duque. Por ejemplo, los dos grupos políticos que dominan al Partido Cambio Radical, es decir, el de Germán Vargas Lleras y el de los hermanos Char, se reunieron en Miami para rechazar la reforma tributaria a pesar de la gran cantidad de puestos políticos con que contaban en el Gobierno (Vargas, 2021). Enseguida, el Partido de la U anunció a través de un video de su directora, Dilian Francisca Toro, que tampoco apoyaría la reforma (Partido de la U, 2021). A esto se sumaron las críticas del líder y fundador del Centro Democrático que “opinó que la reforma tributaria pasará ‘factura’ al partido y que se le pidió al Gobierno que no se radicara de esa forma el proyecto de ley” (*Colprensa*, 26 de abril de 2021). Estos hechos debilitaron al Gobierno y se configuraron como una clara oportunidad política para los ciudadanos que se movilizaron en su contra.

El Paro Nacional reunió diversos actores, entre ellos:

- Al Comité Nacional del Paro y las organizaciones vinculadas al mismo, entre ellas sindicatos y sectores estudiantiles, que demandan el cumplimiento de los acuerdos de 2019 y de un pliego de emergencia que elaboraron a mediados de 2020. Su descontento se debe a la inequidad en la distribución de la riqueza, la pobreza, la pobreza extrema y el acceso a los derechos económicos, sociales y culturales (CIDH, 2021, p. 1). En este marco, dentro de sus demandas se destacaban, el retiro de la reforma tributaria y, luego, del proyecto de reforma a la salud; las garantías a la protesta; la desmilitarización; el cese de la represión policial y castigo a los responsables; el desmonte del Esmad; el fortalecimiento de una masiva vacunación; la defensa de la producción nacional; los subsidios a las mipymes; empleo y seguridad alimentaria; matrícula cero; detener la erradicación forzosa y las fumigaciones de cultivos de uso ilícito.
- Camioneros independientes, que piden mantener la política de reposición 1/1, consistente en que por cada vehículo nuevo de carga que ingresara, se retirara uno viejo. Esto con el fin de evitar sobreoferta de servicios y, por lo tanto, reducción de precios en los fletes. Cabe anotar que esta demanda va en contra de lo pactado por Colombia para entrar a la OCDE. Adicionalmente, piden que el fondo que existe para financiar la renovación de camiones de más de dos ejes se extienda a los de carga liviana. También piden que el Estado haga cumplir lo consagrado en el Sistema de Información para el Transporte automotor de carga SICE_TAC que fija las tarifas de la carga, considerando tipo de vehículo, de carga, trayecto, horas de viaje, espera y descargue. Además requieren que no se impongan más peajes y que los precios de los mismos y de la gasolina se congelen mientras pasa la pandemia.
- Organizaciones indígenas, entre ellas la Organización Nacional Indígena de Colombia y el Consejo Regional Indígena del Cauca, que se movilizaron en respuesta a que la pobreza los afecta especial y diferencialmente a ellos y a la población afrocolombiana (CIDH, 2021, p. 3). En ese marco, además del disfrute de los derechos sociales y culturales, demandan el cumplimiento de Acuerdos de La Habana; el respeto al derecho a la protesta; retirar el proyecto de reforma a la salud; fortalecer la vacunación masiva; matrícula cero para instituciones públicas y la no alternancia educativa. A esto se suma la demanda de una renta básica de por lo menos un salario mínimo legal mensual; la defensa de la producción nacional (agropecuaria, industrial, artesanal y campesina); detener las erradicaciones forzadas de cultivos de uso ilícito, así como las aspersiones aéreas con glifosato.

Como lo señala la teoría, los movimientos sociales crean sus propias oportunidades (Mc Adam, McCarthy y Zald, 1999). En el caso de la protesta en Colombia en 2021, cabe destacar que la violencia policial, en lugar de desincentivar las protestas, se convirtió en un nuevo motor para las mismas y su rechazo por parte de diversos actores, entre ellos personalidades y organizaciones internacionales, creó una nueva oportunidad política.

Human Rights Watch, la Misión de Solidaridad Internacional y Derechos Humanos y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, realizaron visitas de campo que documentaron esta violencia. Según informes recibidos de la ONG Temblores, durante el paro y hasta la visita de la CIDH en junio de 2021, se habrían producido 4.687 casos de violencia policial. Entre estos casos se encuentran 44 personas fallecidas (CIDH, 2021, p. 8; Temblores e Indepaz, 2021). La cantidad de casos y su sistematicidad han llevado a que Temblores y otros expertos como Mauricio Albarraín, subdirector de DeJusticia, describan una serie de repertorios de violencia sistemática por parte de la fuerza pública como el uso desproporcionado de la fuerza y el uso excesivo de armas no letales, por ejemplo, gases irritantes y aturdidoras (Herrera, 7 de junio de 2021; Albarraín, 28 de mayo de 2021). La CIDH también documentó que esos dispositivos fueron en ocasiones disparados contra espacios de refugio y cobijo de los manifestantes, puestos médicos y zonas habitacionales (CIDH, 2021, p. 8).

A lo anterior se suman las denuncias por violencia basada en género, contra mujeres y población LGBTI: violaciones, tocamientos durante la detención, amenazas de violación, entre otros (CIDH, 2021, p. 16). El conocimiento público de estos sucesos, favorecido por las redes sociales, ha servido como oportunidad de la movilización social ya que en el caso colombiano se utilizó como un factor de unión e incentivó otras movilizaciones para rechazar este accionar de la fuerza pública.

Por otra parte, la teoría sobre movimientos sociales señala que la movilización social supone la posesión y la movilización de recursos. Entre ellos se destacan no solo los materiales (recursos económicos) y humanos (personas que puedan ser movilizadas), sino la existencia de organizaciones previas, liderazgos, incentivos solidarios (posibles beneficios para todos), compromiso moral, redes de comunicación que permiten que se amplíe la protesta (Mc Adam, McCarthy y Zald, 1999). En este caso en particular, entre los principales recursos de convocatoria, organización y liderazgo se destaca el Comité Nacional. El Comité reúne grupos sindicales, estudiantiles, profesoriales y otro tipo de organizaciones sociales, primando el sector sindical representado por la Central Unitaria de Trabajadores (CUT), la Confederación de trabajadores de Colombia (CTC) y la Confederación General del trabajo (CGT). También hacen parte la Federación Colombiana de Educadores (Fecode), la Asociación Colombiana de Representantes Estudiantiles (Acrees) y la Unión Nacional de Estudiantes de la Educación Superior (Unees). El Comité también ha sumado recursos al establecer relaciones con artistas, que añaden apoyos a la movilización. Entre estos se encuentran Aterciopelados y el grupo Un Canto por Colombia, del que hacen parte la cantante Adriana Lucía y el actor Santiago Alarcón, así como la banda Doctor Krápula, entre otros famosos.

También pueden considerarse como recursos los partidos y coaliciones políticas. Algunos de los partidos políticos de oposición cuentan con militantes dentro del Comité del Paro. Tal es el caso de Jennifer Pedraza, quien representaba a Acrees en el Comité y a su vez era militante del Partido Dignidad. De manera similar Nelson Alarcón, tesoro de Fecode, era militante del Partido Alianza Verde. Ahora bien, esta práctica de relación de las organizaciones sociales con partidos políticos, como también el hecho

de que la mayoría de los delegados de las organizaciones sean hombres mayores de 40 años, genera otros recursos que buscan visibilizar reclamos a través del Paro Nacional pero no a través del Comité del Paro, al haber un rechazo a ciertas prácticas ejercidas por dicho Comité.

Estos recursos se tratan de las prácticas organizativas y asamblearias de los jóvenes que se han construido como una alternativa al Comité Nacional de Paro. Las prácticas asamblearias se han creado como grupos en localidades, comunas y barrios de las grandes ciudades. En estos grupos pueden participar vecinos de la comunidad y de manera horizontal construir pliegos de petición. Paralelo a dichos procesos, se han construido los grupos de primera línea.

Las primeras líneas se formaron principalmente en 2019, luego del asesinato del joven Dilian Cruz por parte de la fuerza pública (Duzán, 24 de mayo de 2021). Surgen como un recurso de la protesta que actúa como contención de la violencia policial, a fin de permitir que la protesta se mantenga. Detrás de ellos se encuentran otras líneas de protestantes, que los remplazan, devuelven los gases lacrimógenos o atienden a los heridos (*Mesa Capital*, 2021). Las llamadas primeras líneas no tienen posiciones políticas ni formas de actuar homogéneas, lo que ha sido un motivo de crítica hacia ellas. Recientemente distintas primeras líneas de Bogotá y de otras ciudades como Cali, Armenia, Villavicencio y Barranquilla, se reunieron en Bogotá para buscar mayor articulación (*Canal Capital*, 19 de julio de 2021). Entre otros recursos de la movilización, cabe señalar la disponibilidad de tiempo y la insatisfacción de desempleados de todo tipo, entre los que se destacan los llamados “ninis”, jóvenes que ni estudian ni trabajan, y quienes disponen de fuerza y entusiasmo para protestar. Vale anotar que en Colombia el 23,4% de los jóvenes está desempleado (Salazar Sierra, 21 de junio de 2021).

De lo anteriormente dicho se puede concluir que la protesta ganó recursos de 2020 a 2021. A los protestantes de origen mayoritariamente sindical y estudiantil, se sumaron jóvenes que no se sienten a gusto con esas organizaciones corporativistas y quienes han desarrollado organizaciones más horizontales para protestar. De allí que se pueda proponer que la lógica de movilización está cambiando en Colombia hacia escenarios diversos y horizontales. Por el momento, se mantendrán tres figuras: las estructuras sindicales, las estructuras asamblearias y de primera línea, y los ciudadanos que de manera individual salen a movilizarse.

Reflexiones finales

Hemos planteado que la crisis causada por el COVID-19 puede ser entendida como un momento de coyuntura crítica en el desarrollo económico, social y político del mundo contemporáneo. Como es lo propio de coyuntura crítica —quiebre que típicamente ocurre de distintas maneras en diversos países y que deja legados diferentes en cada uno (Collier y Collier, 2015)—, en el caso colombiano la forma como se vivió el proceso estuvo determinada por una situación social caracterizada por la exclusión, la pobreza

y la inequidad, cuya contracara política es la fatiga de la democracia y la crisis institucional. En este marco, el Gobierno respondió de manera pobre a la crisis: contuvo con retraso la expansión de la enfermedad y no adoptó medidas de mitigación suficientes para paliar los efectos sociales del confinamiento. Su respuesta en este sentido y en términos del gasto social destinado para ello, fue inferior a otros países de América Latina, como es el caso de Chile y Uruguay. En términos políticos, el gobierno de Iván Duque aprovechó la pandemia para tratar de fortalecer su imagen, desconocer los acuerdos que había hecho con el Comité del Paro de 2019 y desconectarse de las necesidades ciudadanas. Muestra de esto fue el intento de sacar adelante una reforma tributaria que gravaba sobre todo a las clases medias en plena pandemia.

En este marco, la coyuntura se tramita en Colombia en forma de movilizaciones y protestas. Como hemos mostrado, estas acciones colectivas tienen una historia reciente que les provee recursos y que aprovecha las oportunidades políticas: el descontento social agravado por la pandemia, la mala imagen del Presidente, las críticas de su propio partido y de otros miembros de la coalición de gobierno, entre otros. En términos de los legados de la coyuntura, aunque todavía es precipitado pronunciarse sobre eso, pareciera ser que en el presente es el autoritarismo como respuesta al empoderamiento ciudadano, y en el mediano plazo, la competencia entre conservadores y progresistas. Esto último se entiende desde las reflexiones que se pueden hacer sobre el modo como los sectores políticos se posicionarán frente al descontento y la protesta social de cara a las elecciones de 2022.

Por un lado, podemos decir que la derecha política se ha visto claramente afectada por el Paro Nacional dado que, por estar en el Gobierno, los reclamos se dirigen hacia ella y aparece como la responsable de la represión y de la violencia ejercidas por la fuerza pública. En ese marco, sus miembros pueden decantarse por varias posiciones. Una de ellas, incluido el Gobierno, es que podrían continuar con su política de “mano dura”, muestra de lo cual es el reiterado apoyo a la fuerza pública y la no aceptación de recomendaciones de misiones internacionales como la de la CIDH. Así dilataría poco a poco los espacios de diálogo con los protagonistas del Paro, buscando que la protesta pacífica, apoyada por un número considerable de colombianos, se desgaste y se perciba como una movilización radical, no dispuesta al diálogo y propiciadora del desorden. En ese marco, se fortalecería la derecha radical con un discurso de orden, regreso a la seguridad democrática, y apoyo y fortalecimiento de la fuerza pública. Esta estrategia, puede favorecer una candidatura como la de María Fernanda Cabal. La llegada al poder de una posición como esta en las elecciones de 2022 seguramente reforzaría el autoritarismo.

Otro sector, que calificaría como derecha moderada, puede apuntarle a captar a una parte de la sociedad que no se sienta identificado con el discurso radical de la derecha, pero que tampoco esté dispuesto a que se emprendan cambios profundos en el país. Para esta estrategia, lo más pertinente sería darle protagonismo a la coalición Alianza por las Regiones, a la que pertenecen Dilian Francisca Toro y Luis Pérez, entre otros exgobernadores y exalcaldes. También podría adherirse al grupo de los exalcaldes Enrique Peñalosa, Alejandro Char y Federico Gutiérrez. Al darle protagonismo a este sector,

el uribismo podría asegurar tener un candidato que no sea propiamente del Centro Democrático, lo que le permitiría desmarcarse del gobierno Duque y de la mala imagen por cuenta de la represión a la protesta. Es decir, tarde o temprano, los dos sectores de derecha acabarían unidos para asegurar el continuismo del actual gobierno.

De otra parte, a los políticos de centro e izquierda se les da la oportunidad de aprovechar la coyuntura actual mostrándose como una opción de cambio frente a la política de gobierno. Entre estos se encuentran los miembros de la Coalición de la Esperanza que quieren presentarse como una opción novedosa que no ha gobernado, distante de las prácticas políticas tradicionales y que, al evitar discursos agresivos y polarizantes, busca captar a quienes quieren un cambio sereno, en particular a los empresarios y otros sectores ciudadanos preocupados por la estabilidad económica del país. Sin embargo, ese discurso es valorado por algunos como tibio y poco claro, a lo que se suma que la presencia en la coalición de figuras como Juan Fernando Cristo, puede proyectar la imagen de que no son una opción novedosa o alternativa, sino que son otra expresión de la política tradicional.

En este grupo también se puede ubicar una coalición de políticos y movimientos de izquierda, unidos a políticos tradicionales y que hasta hace poco pertenecían a colectividades como el Partido de la U; es el caso de Armando Benedetti y Roy Barreras. A estos líderes tradicionales se le suma también el apoyo del “recién creado partido ADA, relacionado con los exmiembros del PIN, Juan Carlos Martínez Sinisterra y Luis Alberto ‘Tuerto’ Gil” (Pares, 17 de septiembre de 2019). Los políticos y movimientos de izquierda, entre los que se destaca Gustavo Petro, le podrían permitir a este grupo mantener una esencia de cambio profundo que atraiga a ciudadanos indignados con el Gobierno actual. Por su parte, la presencia de políticos tradicionales aseguraría el favor de empresarios y sectores de la elite. Para este grupo, el gran reto es proyectar que sus miembros están dispuestos a hacer política de otra manera, superar la fragmentación, pues de momento se proponen como precandidatos Francia Márquez, Fabiola Piñacué, Roy Barreras, Alexander López y Gustavo Petro, y, de ser este último quien se lance como precandidato de la coalición, mantenerla superando su talante caudillista y autoritario.

Además de estos dos grupos anteriores, podemos visualizar que una nueva alternativa política puede estar surgiendo. Varias primeras líneas del país anunciaron el 20 de julio de 2021 su aspiración al Congreso de la República conformando el Partido Primera Línea. Este partido tendrá como principios el “pluralismo y [la] tolerancia, así como la inclusión; y nuestro objetivo es ser eco de los que hoy no tienen voz” (Partido Primera Línea, 2021). Veremos al pasar del calendario electoral cómo se irá acomodando este grupo frente a alianzas o coaliciones con otros partidos políticos.

Como se deduce de lo hasta aquí expresado, se asiste a la configuración de un escenario de competencia entre conservadores —derecha radical y moderada— y progresistas, de centro y de izquierda de distintas vertientes.

Recomendaciones

Al Gobierno nacional:

- Seguir las recomendaciones generales de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y las específicas sobre derecho a la protesta, actuación de la fuerza pública, protección a grupos afectados por violencia de género y étnico racial, manejo de cortes de ruta, protección a periodistas y misiones médicas.
- Propiciar un diálogo incluyente que permita la expresión de los actores locales y regionales y que sirva de base para el diseño de hoja de ruta de atención a demandas.
- Asegurar la protección de los líderes sociales y de los nuevos liderazgos surgidos en las protestas.

A los gobiernos locales:

- Gestionar con el Gobierno nacional la prohibición del porte y uso de armas de fuego de la Policía durante las protestas.
- Propiciar espacios de diálogo y concertación con los actores sociales que permitan responder a algunas demandas desde los gobiernos locales.

A los candidatos de las próximas elecciones:

- Comprometerse con un plan económico y social que permita la recuperación económica y el cierre de las brechas sociales. Esto supone el rediseño de la política tributaria para que sea progresiva.
- Asegurar la completa implementación de los Acuerdos de Paz, lo que favorecerá el desarrollo local y la apertura de espacios de participación política en los territorios.

A los líderes y participantes en las protestas:

- Asegurar que la protesta, en particular el cierre de vías, no vulnere los derechos a la vida, a la salud, a la libertad de locomoción y al trabajo de los ciudadanos que no protestan.
- Prevenir actos de violencia por parte de los participantes de las protestas, que afecten personas y bienes públicos y privados.

Referencias

- Abella, A. (24 de mayo de 2021). *Los congresos bajo pandemia: retos en su gestión* [video]. Recuperado de: <https://www.youtube.com/watch?v=IZhqSqFmHDw>.
- Albarracín, M. (28 de mayo de 2021). Anatomía de la violencia policial contra manifestantes en el paro nacional. *El Espectador*. Recuperado de: <https://www.elespectador.com/judicial/anatomia-de-la-violencia-policial-contramanifestantes-en-el-paro-nacional/>.
- Alcántara, M. (20 de mayo de 2020). De democracias fatigadas a democracias en cuarentena. *Latinoamérica 21*. Recuperado de: <https://latinoamerica21.com/es/de-democracias-fatigadas-a-democracias-en-cuarentena/>.
- Amaya, A. (2021). *Decretos legislativos durante el Estado de Emergencia a causa del COVID*. [Vía Whatsapp].
- Asamblea Nacional Constituyente. (1991). *Constitución Política de Colombia*. Bogotá.
- Bárcena, A. y Cimoli, M. (2020). Asimetrías estructurales y crisis sanitaria: el imperativo de una recuperación transformadora para el desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe. *Revista Cepal*, 132, 17-46.
- Burbano, C. (2018). ¿Cómo se rige la protesta pacífica en Colombia? El ejercicio y la garantía de un derecho fundamental. Bogotá: Fundación Ideas para la Paz.
- Canal Capital. (19 de julio de 2021). ¿A qué vienen los grupos de Primera Línea a Bogotá? Recuperado de: <https://conexioncapital.co/a-que-vienen-los-grupos-de-primera-linea-a-bogota/>.
- Cardona-Restrepo, P. (16 de septiembre de 2020). COVID-19 y democracia del miedo en Colombia. *Política Exterior*. Recuperado de: <https://www.politicaexterior.com/covid-19-y-democracia-del-miedo-en-colombia/>.
- Castro Riaño, L. (2020). La protesta social en América Latina. *Revista Rumbos TS*, 23, 159-184. Recuperado de: <https://doi.org/10.51188/rtrts.num23.418>.
- CNC. (2019). *Visión ciudadana del Paro Nacional*. Recuperado de: <https://www.centronacionaldeconsultoria.com/biblioteca-cnc?pgid=jmuzmjgp-7af35e3c-5bd0-4959-978c-60435697bc4f>.
- CNN. (16 de julio de 2021). *La cifra de muertes por COVID-19 en América Latina*. Recuperado de: <https://cnnespanol.cnn.com/2021/07/16/muertes-covid-america-latina/>.
- Collier, R. B. y Collier, D. (2015). *Shaping the political arena: Critical junctures, the labor movement, and regime dynamics in Latin America*. University of Notre

- Dame Press. Recuperado de: <http://www.vlebooks.com/vleweb/product/openreader?id=none&isbn=9780268077105&uid=none>.
- Colprensa. (26 de abril de 2021). Reforma tributaria “le hace daño” al Centro Democrático, dice Álvaro Uribe. *El País*. Recuperado de: <https://www.elpais.com.co/colombia/uribe-considera-que-reforma-tributaria-le-hace-dano-al-centro-democratico.html>.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe [Cepal]. (2021). *Panorama social de América Latina 2020*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos [CIDH]. (2021). *Observaciones y recomendaciones. Visita de trabajo a Colombia*.
- El Tiempo. (23 de marzo de 2020). *Polémica por decreto que regula recursos para enfrentar el COVID-19*. Recuperado de: <https://www.eltiempo.com/politica/gobierno/las-criticas-a-decreto-que-regula-los-recursos-para-enfrentar-el-coronavirus-476194>.
- DANE. (2021a). *Boletín técnico. Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH) febrero-abril 2021*. Bogotá: DANE. Recuperado de: https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/ech_informalidad/bol_geih_informalidad_feb21_abr21.pdf.
- DANE. (2021b). *Mercado laboral*. Recuperado de: <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/mercado-laboral/empleo-y-desempleo#registro-estadistico-de-relaciones-laborales-relab>.
- Duzán, M. (24 de mayo de 2021). *Exclusivo: hablan los jóvenes de la Primera línea de las protestas en Colombia* [video]. Recuperado de: <https://www.youtube.com/watch?v=wZjLJr34k6w>.
- Filgueira, F.; Galindo, L. M.; Giambruno, C. y Blofield, M. (2020). *América Latina ante la crisis del COVID-19: vulnerabilidad socioeconómica y respuesta social*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal).
- Goez Ahumado, A. (14 de diciembre de 2018). ¿Cuáles fueron los acuerdos pactados entre los estudiantes y el Gobierno? *El Universal*. Recuperado de: <https://www.eluniversal.com.co/educacion/cuales-fueron-los-acuerdos-pactados-entre-los-estudiantes-y-el-gobierno-KC455826>.
- Guarumo. (2019). *Percepción país*. Recuperado de: https://s3.amazonaws.com/Guarumo/ecoanalitica/20191216_Percepcion_Pais.pdf.
- Herrera, N. (7 de junio de 2021). Las nueve prácticas “sistemáticas” de la Policía contra manifestantes en el Paro Nacional entregadas a la CIDH. *El Espectador*. Recuperado de: <https://www.elespectador.com/investigacion/las->

nueve-practicas-sistematicas-de-la-policia-contr-manifestantes-en-el-paro-nacional-entregadas-a-la-cidh/.

- La Pulla. (4 de junio de 2020). ¿Muy loco que nos paguen solo por estar vivos? (renta básica universal) [video]. Recuperado de: https://www.youtube.com/watch?v=_1LODdv7RA0.
- La W Radio. (18 de junio de 2021). El ministro de Justicia es un mentiroso: Angélica Lozano. *La W Radio*. Recuperado de: <https://play.wradio.com.co/audio/4144270/>.
- Latorre, I. (2020). Estado de Emergencia ¿qué es? y ¿para qué ha sido extendido? *Universidad El Bosque*. Recuperado de: <https://www.unbosque.edu.co/centro-informacion/noticias/estado-de-emergencia-que-es-y-para-que-ha-sido-extendido>.
- Mc Adam, D.; McCarthy, J. D. y Zald, M. (1999). Oportunidades, estructuras de movilización y proceso enmarcadores: hacia una perspectiva sintética y comparada de los movimientos sociales. En D. Mc Adam, J. McCarthy y M. N. Zald (Eds.), *Movimientos sociales: perspectivas comparadas, oportunidades políticas, estructuras de movilización y marcos interpretativos culturales* (pp. 21-46). Madrid: Istmo.
- Mesa Capital. (2021). *Hoy en #LaHoraTripleA de #MesaCapital con Ariel Ávila reportaje especial sobre la Primera Línea* [video]. Recuperado de: <https://www.youtube.com/watch?v=FKCijt-6t50>.
- MOE. (24 de mayo de 2021). *Los congresos bajo pandemia: retos en su gestión* [video]. Recuperado de: <https://www.youtube.com/watch?v=IZhqSqFmHDw>.
- Observatorio Fiscal PUJ. (11 de diciembre de 2018). ¿Por qué las marchas? Desfinanciamiento universidades públicas [video]. Recuperado de: https://www.youtube.com/watch?v=_InytwBOe5k.
- Observatorio Fiscal PUJ. (11 de febrero de 2019). ¿Qué es la clase media en Colombia? [video]. Recuperado de: <https://www.youtube.com/watch?v=EDzbtPtgIt4>.
- Observatorio Fiscal PUJ. (2020). *La transparencia en el uso de los recursos para atender la emergencia*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.
- Observatorio Fiscal PUJ. (12 de agosto de 2020). *Análisis del gasto público en la pandemia* [video]. Recuperado de: <https://www.youtube.com/watch?v=4ZM-3VcUmlU&t=75s>.
- Pares. (17 de septiembre de 2019). *El mercado de avales políticos o la ‘danza’ de los millones*. Recuperado de: <https://www.pares.com.co/post/el-mercado-de-avales-pol%C3%ADticos-o-la-danza-de-los-millones>.

- Partido de la U. (2021). *Perfil del Partido de la Unidad Nacional*. Recuperado de: <https://twitter.com/partidodelaucol/status/1384608122430533638>.
- Partido Primera Línea. (2021). *Perfil Partido Primera Línea*. Recuperado de: https://twitter.com/PL_P_Politico/status/1417379387746496536.
- Peña, C. (10 de octubre de 2018). Las razones detrás de la movilización por la Universidad Pública. *El Tiempo*. Recuperado de: <https://www.eltiempo.com/vida/educacion/las-razones-detras-de-la-movilizacion-estudiantil-por-la-universidad-publica-279354>.
- Robledo, A. (24 de mayo de 2021). *Los congresos bajo pandemia: retos en su gestión* [video]. Recuperado de: <https://www.youtube.com/watch?v=IZhqSqFmHDw>.
- Rodríguez Arechavaleta, C. M. (2010). De la estructura de oportunidades políticas a la identidad colectiva. Apuntes teóricos sobre el poder, la acción colectiva y los movimientos sociales. *Espacios Públicos* [en línea], (13)27, 187-215. Recuperado de: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=67613199012>.
- Salazar Sierra, C. (16 de febrero de 2021). La caída de 6,8% del producto interno bruto de 2020 fue la peor de la historia del país. *La República*. Recuperado de: <https://www.larepublica.co/economia/la-caida-de-68-del-producto-interno-bruto-de-2020-fue-la-peor-de-la-historia-del-pais-3125632>.
- Salazar Sierra, C. (21 de junio de 2021). El desempleo juvenil está en 23,10% y se registran 1,57 millones de jóvenes desocupados. *La República*. Recuperado de: <https://www.larepublica.co/especiales/las-1000-empresas-mas-grandes-de-2020/el-desempleo-juvenil-esta-en-2310-y-se-registran-157-millones-de-jovenes-desocupados-3187663>.
- Sepúlveda, J. (2021). *La respuesta de México al COVID-19: estudio de caso*. San Francisco: Institut for Global Health Science.
- Suelt Cock, V. y Jaramillo Marín, J. (2018). La participación política en el Acuerdo de Paz: una revisión del sentido de la democracia en Colombia. *Icade. Revista de la Facultad de Derecho*, (103). Recuperado de: <https://doi.org/10.14422/icade.i103.y2018.002>.
- Tarrow, S. G. (1994). *Power in movement: Social movements, collective action, and politics*. Cambridge, Reino Unido, y Nueva York: Cambridge University Press.
- Temblores ONG e Indepaz. (2021). *Informe de Temblores ONG e Indepaz a la CIDH sobre la violación sistemática de la Convención Americana y los alcances jurisprudenciales de la Corte IDH con respecto al uso de la fuerza pública contra la sociedad civil en Colombia en el marco de las protestas realizadas entre el 28 de abril y el 12 de mayo de 2021*.

Van Stekelenburg, J. y Klandermans, B. (2009). Social movement theory: Past, presence & prospects. En S. Ellis e I. van Kessel (Eds.), *Movers and shakers* (pp. 17-42). Leiden: Brill. Recuperado de: [https://ebookcentral.proquest.com/lib/\[SITE_ID\]/detail.action?docID=68228](https://ebookcentral.proquest.com/lib/[SITE_ID]/detail.action?docID=68228).

Vargas, G. (2021). *Perfil de Germán Vargas Lleras*. Recuperado de: https://twitter.com/German_Vargas/status/1385576916405604352.

Impactos de la pandemia sobre el proceso de paz

Mery E. Rodríguez Arias*

Introducción

El Acuerdo de Paz entre el gobierno de Colombia y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia FARC-EP, firmado el 24 de noviembre de 2016 en el Teatro Colón de Bogotá y negociado en La Habana, Cuba, ha presentado grandes retos en su implementación, entre ellos la falta de apoyo del Gobierno nacional que se ha reflejado en lentitud y falta de financiación, las dinámicas de los actores armados en los territorios despejados por las FARC, la persecución y el asesinato de líderes sociales y, por supuesto, la pandemia global del COVID-19. En este capítulo primero se presenta el estado general de la implementación a cinco años de la firma del Acuerdo, desarrollado punto por punto; luego se desarrollan algunas ideas sobre los impactos de la pandemia en el proceso de paz y finalmente se plantean algunas conclusiones y recomendaciones.

Cinco años de implementación: una mirada general

El Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera cumple cinco años de haber sido firmado e iniciado su implementación. Durante cuatro años, el Gobierno nacional y las ahora desmovilizadas Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia - Ejército del Pueblo (FARC-EP) negociaron en La Habana, Cuba, el Acuerdo que contiene los siguientes seis puntos:

* Investigadora y facilitadora del Observatorio para la Paz. Diseña e implementa procesos de diálogo, facilitación, mediación y formación en construcción de paz local, dinámicas comunitarias, enfoque de género, interseccionalidad, justicia transicional y dinámicas multi-actor, entre otros temas. Correo de contacto: meryrodriguez22@gmail.com.

1. Hacia un nuevo campo colombiano: Reforma Rural Integral.
2. Participación política: apertura democrática para construir la paz.
3. Fin del conflicto.
4. Solución al problema de las drogas ilícitas.
5. Acuerdo sobre las víctimas del conflicto: Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición, incluyendo la Jurisdicción Especial para la Paz y compromisos sobre derechos humanos.
6. Implementación, verificación y refrendación.

Cada punto tiene provisiones específicas que deben ser implementadas, sin embargo, el Acuerdo fue diseñado para que la implementación de todos los puntos fuera llevada a cabo simultáneamente, para lograr así el objetivo general del Acuerdo: la construcción de una paz estable y duradera. Actualmente, se han realizado acciones de implementación que no están necesariamente coordinadas entre sí y que en muchos de los casos cumplen los mínimos para responder con la obligación constitucional de implementar el Acuerdo, pero que por lo menos en lo que depende completamente del Gobierno nacional, no se ve una real intención de cumplir con lo acordado en su totalidad.

En los cinco años desde la firma del Acuerdo, varias organizaciones han venido realizando balances para entender si la implementación de lo acordado se está llevando a cabo y cómo. Según lo pactado en el Acuerdo mismo se dio mandato al Instituto Kroc de la Universidad de Notre Dame como parte del mecanismo de verificación, en el punto 6.3.2¹. De igual forma y basados en el mismo punto del Acuerdo, el CINEP y el CERAC están a cargo de realizar la secretaría técnica del componente de verificación internacional, mediante el cual se compromete a “el análisis del cumplimiento verificado

1 «6.3.2. [...] Apoyo técnico: estará a cargo del Instituto Kroc, con sujeción a los criterios y líneas de acción que defina la comisión de seguimiento, que desarrollará entre otras, las siguientes actividades:

- »a. Diseñará la metodología para identificar los avances de los acuerdos.
- »b. Aportará las buenas prácticas y experiencias para un seguimiento efectivo a la implementación de los acuerdos.
- »c. Brindará el soporte técnico de seguimiento, verificación y acompañamiento a la implementación de los acuerdos.
- »d. Construirá con rigor metodológico un modelo de evaluación y seguimiento que permita medir el cumplimiento de los acuerdos, lo suficientemente preciso y que permita en tiempo real, la toma de decisiones y los ajustes, todo ello en el marco de una lógica de mejoramiento continuo de las capacidades de ejecución en la construcción de la paz.
- »e. Su esfuerzo de trabajo técnico podrá ser complementado con las buenas prácticas y experiencias de otras instituciones e institutos que sean convenidos por el componente internacional de verificación y aprobados por la CSIVI.
- »f. Los informes, matrices y productos generados por el Instituto Kroc, tendrán como destinatario el Componente Internacional de Verificación y la CSIVI, de conformidad con los criterios de confidencialidad que allí se establezcan.
- »g. Las actividades de acompañamiento internacional y los informes de los componentes temáticos serán tenidos en cuenta como un insumo para asegurar el seguimiento objetivo al cumplimiento de la implementación de los acuerdos.»

de lo acordado, identificar las controversias y hacer propuestas de mejoramiento y/o de solución” (*Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera*, punto 6.3). Otras organizaciones de la sociedad civil han decidido hacer seguimiento por ellas mismas a las disposiciones del Acuerdo según sus líneas transversales y los seis puntos negociados. Para escribir este capítulo se usa como fuente primaria la información oficial de las instituciones que recibieron el mandato, particularmente los informes correspondientes a 2020 y parte de 2021.

En estos y otros análisis se mencionan tres aspectos que han afectado la implementación en los cinco años. El primer aspecto se refiere al cambio de gobierno nacional en 2018. Durante la campaña presidencial de ese año, la consigna del partido Centro Democrático fue hacer trizas el Acuerdo, después de haber obtenido el triunfo del NO en el plebiscito del 2 de octubre de 2016 establecido para refrendar el acuerdo firmado en Cartagena el 26 de septiembre 2016. Una vez Iván Duque Márquez asumió la Presidencia de la República en agosto de 2018, la implementación del Acuerdo se redujo de manera significativa, como se puede apreciar en los informes realizados por las organizaciones designadas para monitorear y verificar el cumplimiento del mismo.

Además de la realidad política explicada, el segundo factor que ha afectado el cumplimiento de lo acordado es la epidemia del SARS-COV-2. En la segunda parte de este capítulo se profundiza en las afectaciones específicas que la existencia de la pandemia, así como las medidas tomadas por el Gobierno para controlarla, han tenido en la implementación general del Acuerdo y en algunos de sus programas más representativos.

Según el décimo informe de la Secretaría Técnica del Componente de Verificación Internacional, publicado en octubre de 2021, el tercer factor de incidencia sobre la implementación del Acuerdo es el paro nacional convocado en abril de 2021. El Comité Nacional del Paro y las personas de sociedad civil no asociadas con el Comité se unieron para protestar por la difícil situación económica y social en el país. Entre otras dinámicas, durante el paro nacional se evidenciaron temas como la reforma tributaria, el acceso a derechos como la salud y la educación “e incluso la implementación integral del A.F., entre otros” (Secretaría Técnica del Componente de Verificación Internacional, STCVI, octubre de 2021).

Es importante mencionar los desarrollos que cada punto del Acuerdo ha tenido tanto en los cinco años desde la firma, como en el último año, cuando los tres factores mencionados han confluído.

Punto 1: Reforma Rural Integral

Según los informes de verificación y monitoreo de la implementación del Acuerdo, hay grandes retos y pocos avances en este punto. La centralidad de la reforma rural integral está basada en los siguientes componentes: la formalización de tres millones de hectáreas de tierra a ser adjudicadas a las víctimas del conflicto; la puesta en marcha del catastro multipropósito que debe actualizar la tenencia, la propiedad, el uso y la vocación de las tierras rurales en el país; la conformación y el funcionamiento de los 16

programas PDET (programas de desarrollo con enfoque territorial); y el desarrollo de 16 planes nacionales para la reforma rural integral o PNRRRI.

En cuanto a la formalización de las tierras, en un informe desarrollado por la Procuraduría General de la Nación, de los tres millones de hectáreas comprometidas en este punto, para finales de 2020, el área formalizada basada en los tiempos y disposiciones del Acuerdo era de 913.548 hectáreas. Entre otras explicaciones de burocracia y falta de voluntad del Ejecutivo para cumplir este punto, se encuentra que la Jurisdicción Agraria, diseñada como mecanismo de resolución de conflictos en este tema, no ha sido aprobada por el Congreso de la República y, por tanto, aún no hay jueces agrarios, lo que retrasa todavía más la formalización de predios. Se refleja entonces una grave situación pues el acceso a la tierra y su uso es uno de los puntos focales en los que se basa la posibilidad de una paz estable y duradera en el país.

En lo que se refiere al catastro multipropósito hay un altísimo retraso: aunque ya se inició, solo un 5,4% de los municipios PDET han sido actualizados y solo 47 de los 650 comprometidos de actualización para 2022 han surtido el proceso. Esta cifra se agrava ante la normatividad que indica la desactualización del catastro cada cinco años, por lo que los municipios donde se realizó en 2017 están en riesgo de desactualización incluso antes de que se logre alcanzar la meta de cumplimiento (Secretaría Técnica del Componente de Verificación Internacional, STCVI, octubre de 2021, p. 5).

Son 16 los programas de desarrollo con enfoque territorial conocidos por su sigla PDET, conformados por 170 municipios y 11.000 veredas. Según la Agencia de Renovación del Territorio, ART, esto representa el 36% del territorio nacional y el 24% de la población rural colombiana. Para cumplir con este punto se desarrolló con éxito el proceso de construcción participativa de los PDET con más de 220.000 personas participando. Las organizaciones y los habitantes del territorio priorizaron 32.808 iniciativas basadas en los ocho pilares de los programas². Aunque con grandes atrasos, actualmente se han llevado a cabo algunas obras de las diseñadas en los planes de acción para la transformación regional (PATR) para los 16 PDET. Aunque hay acciones y obras ejecutadas, estas han sido de pequeña envergadura. Los proyectos en necesidad de gran financiación o no progresan o ni siquiera han sido aprobados. Es importante anotar que estos proyectos deben seguir los mismos requerimientos de licitación que tienen los no relacionados con el Acuerdo de Paz, lo que además de generar demoras en la aprobación, implica las mismas dinámicas de burocracia y corrupción vistas en el país. De igual forma, por los requerimientos técnicos, la participación ciudadana, central para el diseño de los programas, ha desaparecido o se ha relegado a la veeduría y/o verificación de pequeñas obras.

El último componente de este punto, los planes nacionales para la Reforma Rural Integral o PNRRRI tienen como objetivo la reducción de la pobreza rural en todas sus dimensiones en un 50% y la erradicación de la pobreza extrema rural, a través de 16 planes

2 Los ocho pilares sectoriales son: (i) ordenamiento y uso del suelo, (ii) infraestructura, (iii) salud, (iv) educación, (v) vivienda y saneamiento, (vi) reactivación económica y producción, (vii) derecho a la alimentación, y (viii) paz y convivencia.

que debían ser aprobados y expedidos a 2018, año en el que solo tres habían surtido dicho proceso. Para mitad de 2021, de los 16 hay 10 adoptados, tres en cierre técnico y tres en etapa de formulación (Secretaría Técnica del Componente de Verificación Internacional, STCVI, octubre de 2021, p. 6).

Como resumen de este punto se puede afirmar que el cumplimiento de sus componentes gruesos está en un alto nivel de atraso y según varios analistas, entre ellos de la Secretaría Técnica y la Procuraduría General de la Nación, es prácticamente imposible cumplir con la implementación de este punto en los próximos 12 años. La Secretaría Técnica incluso afirma que, de continuar a esta velocidad de implementación, la Reforma Rural Integral se llevaría a cabo en un poco menos de 40 años, tiempo muy superior al determinado en el Acuerdo (15 años).

Punto 2: participación política y ampliación de la democracia

El Punto 2 del Acuerdo Final tiene como objetivo modernizar y fortalecer la democracia a través de diferentes mecanismos y medidas de participación que apuntan a la inclusión de sectores históricamente subrepresentados (indígenas, mujeres, población OSIGD, víctimas, entre otros). Su implementación involucra reformas normativas, el fortalecimiento de capacidades institucionales y sociales, y una alta disposición al diálogo y a la construcción de consensos entre el Gobierno Nacional, las autoridades locales y la sociedad civil (Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz, 2021b, p. 82).

Los tres componentes principales de este punto son: los derechos y garantías para el ejercicio de la oposición política; la garantía de mecanismos democráticos para la participación ciudadana; y las medidas para promover la participación política de todos los sectores a nivel local, regional y nacional, haciendo énfasis en la inclusión de la población más vulnerable. Según los informes de verificación y monitoreo del Acuerdo, en los cinco años se pueden evidenciar pocos avances en este punto.

En el primer componente se debe resaltar la aprobación y puesta en marcha del Estatuto de Oposición, que ha permitido dinamizar el debate político tanto en el nivel local como en el nacional. Sin embargo, el principal obstáculo de este componente es la falta de implementación del Sistema Integral de Garantías de Seguridad para el Ejercicio de la Política (SISEP): aunque su normativa fue aprobada, su poca aplicación genera grandes preocupaciones, particularmente en la situación actual del país ya que la inseguridad en los territorios ha aumentado y la presencia de actores armados legales e ilegales en los antiguos territorios de las extintas FARC-EP tiene a la nación al borde de lo que algunos analistas consideran una reactivación del conflicto. Indepaz ha informado que, a diciembre de 2020, a cuatro años de implementación, un total de 246 firmantes excombatientes han sido asesinados a lo largo del territorio nacional.

En cuanto al segundo componente es importante decir que se han generado algunos espacios de participación ciudadana; por ejemplo, el mecanismo de diálogo

con sociedad civil en la primera etapa de los PDET y la apertura de espacios para la conversación sobre reconciliación paz y convivencia. Esto, sin embargo, tiene también un ingrediente de dificultad a la luz de lo que Indepaz ha informado, ya que en 2020 sucedieron 91 masacres en Colombia y entre enero y febrero de 2021 se dieron 14 masacres, teniendo como criterio que las masacres implican el asesinato de tres o más personas. En cuanto al asesinato de líderes defensores de derechos humanos, Indepaz ha identificado que durante la implementación del Acuerdo entre 2018 y 2020, las cifras han continuado en ascenso, lo que es francamente preocupante dado que estos homicidios se dan en el espectro de la implementación de un acuerdo que tiene en una de sus provisiones la garantía de la participación ciudadana, particularmente en lo local y regional.

Tabla 1. Asesinatos de líderes y lideresas sociales en Colombia, 2002 a abril de 2021

Año	Asesinatos de líderes/lideresas
2002	1.649
2003	1.912
2004	1.151
2005	884
2006	627
2007	829
2008	649
2009	595
2010	434
2011	327
2012	139
2013	175
2014	61
2015	87
2016	132
2017	207
2018	298
2019	279
2020	292
2021 enero-abril 20	52

Fuente: González Posso (2021, p. 259).

Para el segundo componente es importante también mencionar que la normativa sobre el derecho a la protesta social incluida en el Acuerdo Final coadyuvó a que el paro nacional y las consiguientes protestas pudieran desarrollarse, si bien no se garantizaron completamente los derechos de los protestantes, la existencia del mecanismo permitió veedurías y deja abierta la puerta para la judicialización de las instituciones que violaron los derechos humanos de los manifestantes.

En lo que se refiere al tercer componente de este punto es importante decir que quizás el mayor logro es la aprobación y reglamentación de las circunscripciones transitorias especiales de paz (CTEP). Tanto la Secretaría Técnica del componente de verificación como el Instituto Kroc advierten sobre la importancia de acelerar la reglamentación administrativa necesaria para que las CTEP puedan ser incluidas y votadas en las elecciones de 2022. Al ser esta una de las garantías más importantes para los derechos de las víctimas, el reto de lograr elecciones transparentes y con suficientes garantías de participación en los territorios CTEP es inmenso. Dicha responsabilidad queda en manos de un gobierno que tiene aquí la oportunidad de probar si realmente su discurso de paz con legalidad incluye a todos los colombianos en la garantía de su derecho a elegir.

La otra clave importante en el avance de este componente son los consejos territoriales de paz, reconciliación y convivencia (CTPRC), tanto por su creación como su funcionamiento. Para 2020, según informa el Instituto Kroc, la Oficina del Alto Comisionado para la Paz priorizó la instalación y el fortalecimiento de 529 CTPRC coincidentes con las subregiones donde existen municipios PDET, pero que no necesariamente están priorizados en los mismos (Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, 2021). La existencia de los CTPRC en sí misma es muy importante, aunque en su funcionamiento y decisiones han sido incluidos pocos puntos de implementación del Acuerdo; es importante que de ahora en adelante los consejos se fortalezcan al respecto.

Varios análisis coinciden en que el segundo punto del Acuerdo es uno de los que menos avances ha tenido, pues mucho de su mandato depende de la voluntad de actores políticos que insisten en no implementar lo acordado.

Punto 3: fin del conflicto

El tercer punto del Acuerdo es el que contempla las acciones necesarias para terminar el conflicto armado entre el Gobierno nacional de Colombia y las en su momento llamadas Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia - Ejército del Pueblo, FARC-EP.

Hay cuatro temas principales en este punto: “el cese al fuego y de hostilidades bilaterales y definitivo y dejación de armas, la reincorporación sociopolítica de las FARC-EP a la vida civil, las garantías de seguridad y la acción integral contra las minas anti-personal” (Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz, 2021b, p. 97).

El primer tema contenido en el punto 3.1. del Acuerdo está prácticamente completo y avanzado en las disposiciones que están pendientes de realizar. El principal reto en este punto, según el informe de la Secretaría Técnica, ha sido la entrega de bienes debido a las limitaciones de orden jurídico y a la falta de claridad en los procesos. El segundo tema, correspondiente a la reincorporación sociopolítica de la antiguas FARC, ha tenido algunos atrasos debido a las dificultades que trajo consigo la pandemia en cuanto a la aprobación de normativas y la definición de hojas de ruta. En 2021 se logró avanzar en varios de los compromisos, particularmente en lo relacionado con la entrega de vivienda a los antiguos combatientes.

En el tercer tema, que se refiere a las garantías de seguridad, es en el cual se han presentado los mayores retos. A pesar de algunos esfuerzos del Gobierno y de las constantes denuncias de la comunidad internacional y organizaciones de la sociedad civil, los asesinatos de excombatientes de las extintas FARC-EP continúan sucediendo. Según las investigaciones de Indepaz, esta es una realidad que va en aumento y pone en riesgo la continuidad y el éxito de las medidas de reincorporación social y económica, particularmente de quienes viven en los antiguos espacios territoriales de capacitación y reincorporación (AETCR), así como la garantía del derecho a la participación en política. Como lo indica la siguiente tabla, entre 2016 y 2020, han sido asesinados 246 miembros de la extinta guerrilla.

Tabla 2. Homicidios de firmantes del Acuerdo de Paz desde el 24 de noviembre de 2016 hasta el 15 de diciembre de 2020

Lugar	Homicidios
Cauca	43
Nariño	30
Antioquia	26
Putumayo	21
Caquetá	21
Meta	22
Norte de Santander	17
Valle del Cauca	15
Chocó	11
Huila	8
Arauca	6
Guaviare	7
Tolima	3
Bogotá D.C.	3
Bolívar	4
Quindío	2
Ecuador	2
Casanare	1
Sucre	1
Atlántico	1
Córdoba	1
Santander	1
Boyacá	0
Total	246

Fuente: González Posso (2021, p. 260).

Las acciones contra minas antipersonal son el cuarto tema del punto tres. Para final de 2020, según informa el Instituto Kroc, el Gobierno reportó 407 municipios libres de sospecha de la presencia de minas antipersonal. Esto sumado a las acciones humanitarias en el proceso de desminado por parte de los excombatientes es de gran importancia,

pues representa acciones significativas para el cumplimiento de varios indicadores en otros compromisos de la implementación. Lamentablemente y a consecuencia de la presencia de actores armados ilegales en los territorios, como el Ejército de Liberación Nacional (ELN) y los grupos disidentes de las FARC-EP, se ha comprobado la instalación de nuevas minas antipersonal (MAP) y de munición sin explotar (MUSE) en algunos territorios, lo cual aumentó significativamente la cantidad de personas heridas y asesinadas por estos artefactos en 2020 con respecto a los años anteriores desde que el desminado comenzó.

Punto 4: solución al problema de las drogas ilícitas

El punto cuatro del Acuerdo gira en torno a la importancia de “construir una solución conjunta e integral al problema de las drogas ilícitas” (Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto, p. 99). Esto incluye desde el cultivo hasta la prevención del consumo. En este punto se hace evidente la necesidad de generar estrategias que al ser implementadas de forma simultánea hagan posible la materialización de una solución real al problema de las drogas ilícitas desde todos los ángulos posibles, particularmente en lo relacionado con el narcotráfico. Este punto se desarrolla particularmente alrededor de dos programas: el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS) y el Programa Nacional de Intervención Integral frente al Consumo de Drogas Ilícitas.

En cuanto al Programa para la sustitución de cultivos es importante anotar que las acciones encaminadas a la erradicación de los cultivos han sido llevadas a cabo con éxito y que en la mayoría de las hectáreas erradicadas no ha habido vuelta a la siembra de cultivos ilícitos. Sin embargo, el plan de sustentación con apoyo y garantías para las familias que erradicaron no está funcionando apropiadamente, por lo que se aumentan las vulnerabilidades de los antiguos cultivadores —mayor exposición a la pobreza—, lo cual pone en alto riesgo el éxito de la erradicación. Grandes debates se han dado ante la orden presidencial de fumigación aérea, que no solo viola los compromisos del Acuerdo, sino que pone en mayores riesgos a los pobladores de los territorios PNIS, pues la exposición a las toxinas de la fumigación los enfrenta a nuevas vulneraciones. De igual forma, el Programa de intervención integral tampoco ha avanzado en sus compromisos.

Es evidente que el cuarto punto del Acuerdo tiene grandes desafíos para el cumplimiento de sus objetivos, que entre otras cosas son fundamentales para la garantía de derechos y construcción de paz estable en los territorios.

Punto 5: Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición

El quinto punto del Acuerdo, también conocido como el punto de víctimas, contiene los compromisos y disposiciones en términos de justicia transicional que se enmarcan en el SIVJRNR desde sus tres instituciones principales y con la incorporación de la Ley 1448 o Ley de Víctimas.

La Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad (CEV) se encuentra en proceso de análisis de toda la información que tiene. Su mandato se terminaba en noviembre de 2020, pero recientemente la Corte Constitucional lo amplió hasta junio de 2022, para garantizar que haya pedagogía de su informe. Entre otros, la CEV ha recogido testimonios, ha recibido informes y ha tenido espacios de escucha que son la base del trabajo. Tanto la pandemia como las condiciones de seguridad han generado retos importantes a esta institución, así como la dificultad para conseguir información por parte de algunas oficinas de gobierno, quienes arguyendo confidencialidad no han entregado la totalidad de la información solicitada por la CEV.

La Unidad para la Búsqueda de Personas Dadas por Desaparecidas (UBPD) fue la última de las instituciones del sistema en recibir fondos y garantías para su correcto funcionamiento. A pesar de esto, ya se encuentra funcionando con sistemas participativos en los territorios. Su mayor logro hasta el momento, además de haber comenzado la búsqueda y entrega de personas dadas por desaparecidas, es la elaboración participativa e incluyente del Plan Nacional de Búsqueda. El reto para continuar con su mandato reside en poder continuar con la búsqueda de personas dadas por desaparecidas con poco apoyo del Gobierno nacional y con una situación de seguridad complicada en los territorios que hace de la identificación y entrega un proceso más difícil que el que de por sí ya es.

La tercera institución es la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP). Esta entidad se encarga de la judicialización de los actores armados legales e ilegales en el marco del conflicto en entre las FARC y el Estado. La JEP ha abierto siete macrocasos y se encuentra analizando la información que tiene para tomar las decisiones pertinentes a los siguientes macrocasos. Durante el actual gobierno, la JEP ha encarado una gran cantidad de dificultades. Al ser este el organismo que se designó en el Acuerdo para hacer justicia con los comparecientes —excombatientes FARC, personas pertenecientes a la Fuerza Pública y terceros civiles, según sea el caso—, ha habido una gran resistencia sobre todo para legitimar el organismo como competente; esto, por supuesto, responde a un ambiente político polarizado y a los hilos del poder que se mueven en los conflictos armados. A pesar de las dificultades con el partido de gobierno y el Gobierno, la JEP ha recibido apoyo de los actores internacionales y es un ejemplo importante de justicia transicional en el mundo. El informe del Instituto Kroc afirma que los avances de la Jurisdicción van acordes con lo que han hecho este tipo de entidades en otros países (2021b, p. 120). En este momento se ha ampliado el plazo para la entrega de informes por parte de las víctimas hasta marzo de 2022, medida que garantiza su derecho de participación en el SIVJRN.

Otro avance importante en el quinto punto del Acuerdo Final ha sido la aprobación de la continuidad de la Ley 1448 de 2011, conocida como la Ley de Víctimas, cuyo mandato terminaba en 2021. Al aprobarse la continuidad, se abren las posibilidades de seguir con las medidas de reparación individual y colectiva que las más de nueve millones de víctimas en Colombia reclaman. Los análisis tanto del Instituto Kroc como de la Secretaría Técnica, coinciden en que el reto más importante del Sistema Nacional

Atención Integral a Víctimas (SNARIV) es coordinarse con las acciones que se están llevando a cabo en el SIVJNRN, para evitar que se redoblen esfuerzos o que haya víctimas que terminen no teniendo acceso a ninguno de los sistemas por falta de trabajo conjunto.

Punto 6: implementación, verificación y refrendación

El punto seis del Acuerdo es crucial para la implementación, puesto que contempla las medidas y dinámicas necesarias para llevar a cabo cada punto del Acuerdo, tanto en su concepción técnica, como en su financiación y verificación. La Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo Final (CSIVI) es el mecanismo que se creó para que el Gobierno y los representantes de las antiguas FARC se sentaran juntos a diseñar, planear y garantizar el cumplimiento de lo acordado. Aunque la CSIVI está creada y realizó en los primeros años el Plan Marco de Implementación (PMI), considerado la carta de navegación del Acuerdo, en 2020 y 2021 las reuniones plenarias han sido muy pocas y no se está cumpliendo con lo necesario para que el Acuerdo continúe andando. Como se ha explicado en otros puntos, esto se debe más a la postura política del Gobierno que a su compromiso con el deber constitucional de cumplir con lo acordado.

Aunque se han aumentado los fondos nacionales disponibles para la implementación a través del Órgano Colegiado de Administración y Decisión OCAD Paz, por medio de regalías e impuestos, particularmente para la ejecución de proyectos PDET, también es cierto que la asignación de estos recursos está montada sobre la lógica de las burocracias y los tecnicismos del Gobierno y que en varios casos los proyectos y programas que está financiando se confunden con las obligaciones propias del Estado más allá de los acuerdos.

La cooperación internacional ha sido fundamental para la ejecución de muchos de los compromisos adquiridos en el Acuerdo y actualmente es la principal fuerza motora para garantizar la participación de las víctimas en el SIVJNRN. Muchos de los pocos avances en el cuarto punto del Acuerdo se deben al apoyo de organismos multilaterales del sistema Naciones Unidas y otros.

El Componente Internacional de Verificación del Acuerdo ha continuado cumpliendo. Naciones Unidas renovó su mandato y lo amplió; el Instituto Kroc sigue haciendo el monitoreo en tiempo real, basado en lo diseñado por la Matriz de Procesos de Paz y produciendo varios informes al año; la Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación, llevada a cabo por el Cinep y el Cerac, acaba de publicar su décimo informe comprensivo.

Enfoques diferenciales transversales

Uno de los aspectos más importantes del Acuerdo es la incorporación de los enfoques diferenciales. En el Acuerdo se trabajan de forma transversal los enfoques territorial, de

género y étnico, aunque hay un punto específico, el 6.2, que corresponde al capítulo étnico. Según el último informe del Kroc:

Los compromisos con enfoque étnico no superan el 13% de disposiciones completas y el 13% de disposiciones en estado intermedio de implementación, mientras que los compromisos con enfoque de género no superan el 12% de disposiciones completas y el 15% de disposiciones en estado intermedio de implementación. Estos datos muestran que, de no emprender esfuerzos contundentes para su implementación, aproximadamente un 73% de disposiciones con enfoque de género y étnico no se podrían cumplir de forma oportuna (Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz, 2021a, p. 6).

El enfoque territorial es la base de lo acordado en cuanto a que tanto la estructura del Acuerdo como las lógicas de la implementación se basan en la idea de que los diferentes territorios en el país viven la guerra y desarrollan condiciones para la construcción de paz según sus propias historias, geografías, etnicidades, etcétera. Por ello, aunque en el Plan Marco de Implementación (PMI) los programas tienen un diseño común, su implementación se basa en las realidades del territorio y en las posibilidades locales de gobernanza y procesos participativos.

Una vez realizado este panorama general del estado de la implementación del Acuerdo se revisan algunos de los impactos que ha tenido la pandemia en el mismo.

Implementar el Acuerdo en medio de la pandemia

La pandemia global del COVID-19 ha dejado en la humanidad muchos procesos detenidos y ha evidenciado las inmensas brechas sociales, políticas y económicas que tienen los países del mundo, particularmente los llamados Sur Global. Colombia, además de enfrentar grandes retos como nación con altos índices de pobreza, desigualdad y exclusión, ha tenido que afrontar la pandemia mientras debía continuar con la implementación del Acuerdo de Paz firmado en noviembre de 2016.

Llevar a cabo el trabajo de consolidación de la paz en Colombia es un desafío incluso en el mejor de los casos. Se ha vuelto aún más difícil de implementar y mantener durante una pandemia global, donde el impacto social y político está profundizando las líneas divisorias y exacerbando los conflictos sociales y la violencia. La pandemia ha puesto en duda los compromisos del gobierno con la implementación del acuerdo de paz, con indicios de que los recursos asignados al acuerdo de paz podrían sacrificarse y reutilizarse para contener la propagación del COVID-19 y mitigar su impacto económico. De hecho, el partido gobernante ha propuesto que se priorice parte de los

fondos del proceso de paz para las empresas de salud y ahorro. Sin embargo, esta estrategia no reconoce los vínculos directos que tiene el proceso de paz con la respuesta a la pandemia.

El proceso de paz de Colombia, que es el resultado de muchos años de negociaciones llevadas a cabo por el gobierno colombiano bajo el presidente Santos y el movimiento guerrillero de las FARC, introdujo la importante noción de “paz territorial”. Un aspecto central de este concepto es la idea de la paz como desarrollo, que reconoce los factores clave del conflicto como la exclusión histórica y la desigualdad territorial entre grupos a nivel comunitario. De hecho, este componente se ha convertido en parte integral del proceso de paz y es cada vez más una actividad central para muchas organizaciones locales que participan en el trabajo de construcción de la paz de base, centrándose en el empoderamiento local a través de procesos comunitarios y liderazgo social (Jaramillo, 2021).

Hay varios puntos a tomar en cuenta para comprender los impactos que tiene la pandemia en la construcción de paz en Colombia. La Fundación Ideas para la Paz (FIP) en su documento *Impactos y riesgos del COVID-19 en la paz y las dinámicas del conflicto* (2020), discute seis escenarios a ser tenidos en cuenta para la análisis: el accionar de los grupos armados y las facciones criminales no será uniforme; en algunas zonas las medidas humanitarias aliviarán a la población, pero en otras la situación puede empeorar; la migración y las fronteras; las movilizaciones y protestas advierten sobre un nuevo ciclo de demandas ciudadanas; la sobrecarga de funciones para la Fuerza Pública y alto riesgo de contagio; y finalmente, la agenda de construcción de paz se ralentiza.

Cuando se piensa en los impactos que ha tenido la pandemia en el proceso de paz, es importante decir que, para lograr una construcción de paz estable y duradera, como lo plantea el Acuerdo, se necesita no solo la voluntad de implementación sino una lectura de contexto sobre los factores externos al Acuerdo mismo que ponen en riesgo su implementación.

En primer lugar, es importante hablar del accionar de los grupos armados y facciones criminales. Su respuesta a la pandemia varía según sus intereses y necesidades. Por ejemplo, se conocen casos de varios municipios, particularmente los más alejados del centro o de las ciudades capitales, donde los actores armados se han tomado como propia la tarea de hacer cumplir las disposiciones de bioseguridad en algunos territorios. Esto no solamente tiene un fin altruista para evitar que se propague el virus en los lugares donde hay menor capacidad de atención en salud, sino que también permite que los actores armados controlen nuevamente los territorios sin contendientes. Esto facilita el accionar de las mafias y, por tanto, incrementa el tráfico de personas, dinero y drogas, entre otros. Pese a que aún no es clara la conexión entre el homicidio de líderes sociales con las medidas adoptadas para mitigar el COVID-19, la FIP advierte sobre algunos riesgos: la restricción de la movilidad puede aumentar la vulnerabilidad de estas personas porque hace que sus rutinas y ubicación sean mucho más previsibles, mientras los canales de

atención y denuncia para las agresiones pueden afectarse por la reorientación en las actividades de las instituciones del Estado (Fundación Ideas para la Paz, 2020, p. 6).

El segundo punto importante a tomar en cuenta es que en algunas zonas las medidas humanitarias aliviarán a la población, pero en otras la situación puede empeorar. La capacidad de respuesta del Gobierno ante alertas tempranas es lenta y compleja; si las situaciones de violencia o de la ocurrencia de las mismas se dan en áreas donde menos presencia y capacidad tiene el Estado, como la ruralidad dispersa, la tendencia a que aumenten las vulneraciones es mayor.

De acuerdo con la Oficina de Asuntos Humanitarios de Naciones Unidas (OCHA, 2021), el desplazamiento y el confinamiento han aumentado durante la pandemia, lo que genera nuevas formas de control y nuevas victimizaciones sufridas por los más vulnerables. Según esta organización, entre enero y marzo de 2020 hubo un aumento importante de desplazamiento y confinamiento en municipios PDET y PNIS. De igual forma, es importante hablar sobre la violencia contra mujeres y niñas: la FIP alerta que se puede profundizar en zonas de conflicto armado por el riesgo de violencia intrafamiliar y sexual, tráfico de personas, explotación sexual, violencia cibernética y riesgo para mujeres lideresas y defensoras de derechos humanos. Preocupa, además, la alta vulnerabilidad de las poblaciones indígenas y su cercanía con zonas en las que se han detectado nuevos casos de las violencias mencionadas.

En cuanto a migración y fronteras, es evidente que durante la pandemia se hizo mucho más difícil atender las necesidades humanitarias de la población migrante en cuanto a garantía de acceso a los mínimos básicos de satisfacción de necesidades. Las grandes dificultades por las que pasa la población migrante han hecho más difícil saber su afectación por el COVID-19 y cómo ha contribuido a la propagación del virus o las situaciones de inseguridad e incertidumbre de los municipios, particularmente de los fronterizos. El cierre de fronteras y las medidas de aislamiento también aumentaron el flujo de personas por los pasos ilegales y las vulnerabilidades de mujeres y niñas migrantes.

En lo que se refiera a las movilizaciones y protestas, el informe de la FIP advierte sobre un nuevo ciclo de demandas ciudadanas reclamando soluciones en materia de inversión social y garantías laborales o, por lo menos, de acceso al trabajo. Entre las comunidades más vulnerables se encuentran las personas que dependen de los mercados informales, los micro y pequeños empresarios, las mujeres con empleos precarios y los grupos históricamente excluidos.

De acuerdo con la Base de Datos de Movilización Social de la FIP, desde que se decretó el aislamiento en todo el país, entre el 25 y el 31 de marzo de 2020 se presentaron al menos 22 movilizaciones de distinto tipo, 54% de las cuales ocurrieron en ciudades capitales y 46% en otros municipios. Estos eventos se manifestaron principalmente a través de bloqueos de vías, plantones, concentraciones y paros de actividades educativas o laborales. Quienes protestaron fueron los trabajadores de la salud, los trabajadores informales, los migrantes venezolanos y las comunidades en donde se implementa la

erradicación forzada de cultivos ilícitos, entre otros (Fundación Ideas para la Paz, 2020, p. 16). En el ámbito rural, se destaca el rechazo de las comunidades a la erradicación forzada, que exigen su suspensión en medio del COVID-19, pues la erradicación sin planes efectivos de sustitución aumentó la precariedad de las personas que erradicaron.

La quinta dimensión a la que refiere el informe de la FIP es la sobrecarga de funciones para la Fuerza Pública y alto riesgo de contagio. El aislamiento y otras restricciones tomadas para mitigar la expansión y los efectos de la pandemia están generando una alta demanda de control por parte de la Fuerza Pública, de modo que la sobrecargan de funciones.

Los incidentes de orden público ligados a las fallas en la provisión de bienes y servicios públicos podrían incrementarse en un escenario en el que la curva de casos aumente. Eso generará presión sobre la limitada infraestructura de salud. La inconformidad de la ciudadanía con las medidas adoptadas y sus consecuencias podría tener un efecto negativo en la legitimidad de la Policía, que es la institución más visible en la imposición de las medidas. Se suma a esto que la Fuerza Pública está en la primera línea de respuesta del Estado, por lo que está más expuesta a contagiarse del virus, aun tomando las medidas de autocuidado. Esto puede disminuir el pie de fuerza y limitar sus capacidades de respuesta (Fundación Ideas para la Paz, 2020, p. 17).

La última dimensión de la que habla el informe de la FIP es la agenda de construcción de paz que se ralentiza. El COVID-19 plantea un desafío mayúsculo para la implementación del Acuerdo de Paz en términos logísticos y operativos, una posible disminución de recursos y la redefinición de las prioridades. La ralentización, o incluso el detenimiento de algunas de las actividades, puede aumentar los rezagos en componentes claves de la agenda de estabilización y de transformación territorial. Todo esto a pesar de los esfuerzos del Gobierno para garantizar la atención en salud, el suministro de alimentos a los ETCR y el apoyo económico para los excombatientes. El consejero para la estabilización, Emilio Archila, ya ha advertido que las vías terciarias, los programas Agua al Campo y de electrificación, tendrán afectaciones y retrasos.

La implementación de los PDET también podría retrasarse por cuenta de las dificultades que impone el aislamiento obligatorio en la participación presencial de los actores locales. Aunque el Gobierno está tomando medidas para sostener los espacios de articulación, hay regiones con limitaciones tecnológicas y las autoridades e instituciones locales están enfocadas en responder a la emergencia. Las limitaciones presupuestales a las que se ha enfrentado la implementación del Acuerdo de Paz podrían profundizarse como resultado de la reorientación de recursos para responder a la pandemia (Fundación Ideas para la Paz, 2020, p. 18).

Para efectos de la implementación del Acuerdo, cumplir con los compromisos de los seis puntos se ha visto afectado de alguna manera por el COVID-19.

En el primer punto, Reforma Rural Integral, la ejecución de obras mayores de infraestructura está prácticamente detenida en los territorios PDET. Según el tercer informe de

implementación de los PDET elaborado por la Agencia Nacional del Territorio en septiembre de 2021, la tasa de desocupación de los municipios PDET en 2020 es de 17,1%. La vinculación al programa Manos que Alimentan, desarrollado para garantizar el pilar 7 con respecto a seguridad alimentaria, estuvo detenido durante 2020 con planes de reactivación en 2021. Según el informe del Gobierno nacional:

La crisis generada por el COVID-19 impone retos adicionales de cara a este propósito. La pandemia tuvo efectos importantes en el desempeño de algunos indicadores, cuyos resultados se vieron impactados por las restricciones y medidas de aislamiento preventivo que ocasionaron afectaciones en la ejecución de proyectos, cronogramas de trabajo y en general, la llegada a territorio de la oferta institucional para el cumplimiento de las iniciativas (Agencia de Renovación del Territorio, septiembre de 2021, p. 194).

Las afectaciones generales del COVID-19 en los PDET varían según el territorio, aunque es claro que la realidad de los territorios en 2020 y 2021 es mucho más difícil de lo que se manifiesta en el informe del Gobierno.

El cumplimiento del punto dos sobre participación política, según el Instituto Kroc, ha sido afectado grandemente debido a la imposibilidad de reunirse, dialogar y concertar durante las estrictas cuarentenas decretadas por el Gobierno nacional. La participación ciudadana, particularmente la colectiva, se vio ampliamente afectada debido a que mover los encuentros a la virtualidad cerró espacios de participación en los territorios donde no hay buena señal de internet, no se cuenta con aparatos y tecnologías adecuados y suficientes o se es analfabeta digital (Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz, 2021b, p. 91).

El *Fin del conflicto*, como se titula el punto tres del Acuerdo, se vio afectado por el virus del COVID-19, particularmente por las dificultades para garantizar la satisfacción de las necesidades de los excombatientes en proceso de reincorporación en las antiguas ETCR. No solo la satisfacción de las necesidades básicas, sino el apoyo en saneamiento de vivienda, obras de infraestructura para acceso y sobre todo el apoyo técnico para la continuación y el éxito de los proyectos productivos en los que se basa en gran medida la reincorporación.

En el cuarto punto, sobre la solución al problema de las drogas ilícitas, se pueden ver dos dinámicas importantes. La primera es que gracias a la cierta quietud a la que obligó la cuarentena, se pudieron diseñar planes, programas y normativas que estaban atrasadas y en indicadores muy bajos de cumplimiento para este punto. De igual forma, se pudo conseguir y sistematizar cierta información, por lo que, por ejemplo, hoy se tiene la Encuesta Nacional de Consumo de Sustancias Psicoactivas en Población en general y el Estudio sobre Patrones de Consumo de Drogas durante la Pandemia debido a COVID-19, con enfoque de género. La segunda dinámica es la imposibilidad de cumplir con los compromisos en materia de sustitución de cultivos, lo que aumentó la pobreza de las familias y los individuos que se sumaron al plan de erradicación.

El quinto punto, cuya centralidad son las víctimas, ha tenido grandes afectaciones en la pandemia del COVID-19. Las tres instituciones principales del sistema, la CEV, la JEP y la UBPD, tienen como base para cumplir con su mandato la interacción tanto con las víctimas como los excombatientes y terceros involucrados. Los espacios de intercambio para tener la información necesaria requieren tiempo, confianza, proceso y eso desde la virtualidad es muy difícil de alcanzar. Se puede decir que las tres instituciones desarrollaron protocolos para continuar con su trabajo y adelantar muchos de los compromisos de implementación atrasados. Sin embargo, establecer un espacio de escucha para hacer memoria o desarrollar un informe en busca de la verdad judicial en medio de la pandemia, puede tener grandes consecuencias para las víctimas. Tener buena conectividad, tiempo y modo para acceder al sistema no es fácil, particularmente en la Colombia rural donde se han reactivado lógicas de conflicto armado que han vuelto a poner a las víctimas en riesgo de sufrir nuevos daños y ser revictimizadas.

El diálogo abierto y en espacios seguros es fundamental para acceder a derechos en el sistema, las enormes dificultades para acceder a encuentros virtuales han generado creatividad y solidaridad, pero también dejan preguntas sobre los potenciales vacíos de información que tendrán las tres instituciones del sistema. Es importante mencionar que uno de los logros del SIVJRNR fue flexibilizar los tiempos para la entrega de los informes de la sociedad civil ante la CEV y la JEP, lo que ha permitido que los grupos de base vayan retomando lentamente sus liderazgos.

El sexto punto del Acuerdo, sobre implementación, verificación y refrendación, ha sufrido serios reveses en la pandemia. Los compromisos de implementación que estaban siendo pagados por la cooperación internacional han tenido grandes retrasos, pues los cooperantes no solo debieron redefinir sus agendas ante la contingencia, sino que también tuvieron que acogerse a las normativas para mantener la bioseguridad en Colombia y en sus países de origen. Para las organizaciones encargadas de la verificación acceder a la información ha sido difícil, ya que el manejo de los recursos y la toma de decisiones sobre la contención del virus no han sido propiamente transparentes.

Antonio Guterres, secretario general de las Naciones Unidas, en su informe ante el Consejo de Seguridad sobre la Misión de Verificación de Naciones Unidas en Colombia, exhortó a que los esfuerzos de recuperación de la crisis sanitaria y económica deben incluir la implementación del Acuerdo de Paz, puesto que contempla “los instrumentos que abren las oportunidades al desarrollo, la seguridad y la paz a las comunidades que sufrieron los peores efectos del conflicto y que ahora han sido afectadas por la pandemia” (Organización de las Naciones Unidas, diciembre de 2020, p. 17).

Uno de los efectos de la pandemia del COVID-19 en los territorios de implementación es que el cumplimiento de los compromisos fue hecho por los locales. La única manera de cumplir, aunque fuera un poco con la implementación, era retirando la mirada desde el centro y permitiendo que los saberes y prácticas locales ejecutaran acciones de cumplimiento de compromisos del Acuerdo. Este efecto se dio, entre otras cosas, porque el Gobierno y las agencias a cargo de la implementación decidieron no viajar ya que los territorios son vulnerables y se podía propagar el virus en estos lugares. Debieron

hacerse las reuniones de gobierno con tecnología ya fuera totalmente virtual o híbridas —una parte presencial y una parte virtual—. Todos se están adaptando, incluidos los actores armados, quienes, por ejemplo, se convirtieron en los ejecutores del cumplimiento de las normas durante las cuarentenas.

Vale pensar que muchas de las dinámicas que afectan al país y que estaban incluidas en el Acuerdo se han evidenciado más en la pandemia. Si fueran cumplidos muchos de los compromisos incluidos en la implementación del Acuerdo, ayudarían a apoyar en el manejo de las necesidades de las personas durante la pandemia, en acceso a servicios y garantía de derechos básicos.

Conclusiones

En resumen, después de analizar las dinámicas en las que se ha desarrollado la implementación del proceso de paz de 2016 en Colombia, es posible afirmar que:

- Las medidas tomadas por el Gobierno para contrarrestar los efectos de la pandemia dejaron a las organizaciones locales y de base solas en sus territorios.
- La pandemia permitió que el Gobierno nacional se retirara de la mayoría de sus obligaciones con la implementación del proceso de paz sin tener que dar mayores explicaciones o rendir cuentas al respecto.
- Las cuarentenas y la falta de presencia institucional, particularmente en las zonas rurales, dejaron los territorios abiertos para que los actores armados ilegales se reagruparan y reorganizaran en los espacios donde solían operar las FARC.
- La ausencia de medidas equitativas para mitigar los efectos de la pandemia evidenció las formas en las que la violencia estructural sucede en los territorios y cómo se hace necesario implementar el Acuerdo en todos sus puntos para superar dichas violencias, particularmente la violencia económica.

La implementación del Acuerdo aún tiene diez años más de provisiones que cumplir y, por tanto, de oportunidades de éxito. Hay mucho por hacer y esperanza de que suceda; para ello es importante continuar la conversación abierta y aprender de las lecciones que nos mostró el COVID-19.

Recomendaciones

Al Gobierno nacional

Es importante que el Gobierno nacional cumpla con lo previsto en el Acuerdo, particularmente la Reforma Rural Integral, la sustitución de cultivos ilícitos y la participación política de las víctimas. La centralidad de las víctimas en la implementación del Acuerdo

no se debe limitar a su participación en el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición (SIVJRNR), sino que debe implementar las medidas sobre uso y tenencia de la tierra, remplazo de cultivos y seguridad en los territorios. Al mejorar las condiciones en las que viven las víctimas, en su mayoría habitantes de la ruralidad cercana y dispersa, se contribuye no solo a garantizar su dignidad como personas sino a su seguridad alimentaria y autosuficiencia, lo que a su vez contribuye a disminuir los riesgos potenciales en situaciones no previsibles como la que se ha vivido con la pandemia del COVID-19.

A la cooperación internacional

No abandonar los esfuerzos que se han hecho en materia de cumplimiento del Acuerdo y continuar apoyando los procesos locales que es donde radica la fuerza de la implementación de lo acordado.

A la sociedad civil en general

Apoyar el cumplimiento de los compromisos hechos en el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera y exigirles a los gobiernos locales y al nacional que cumplan con su deber constitucional de hacerlo. El Acuerdo se diseñó para que, si se cumple, las brechas de exclusión, desigualdad y pobreza se reduzcan en el país y, como bien lo ha demostrado la pandemia del COVID-19, reducir esas brechas es tal vez la más importante de las tareas pendientes que tenemos como nación.

Referencias

- Agencia de Renovación del Territorio. (Septiembre de 2021). *Informe de seguimiento a la implementación de los PDET*.
- Contraloría General de la República, CGR. (2021). *Quinto informe sobre la ejecución de los recursos y cumplimiento de las metas del componente para la paz del Plan Plurianual de Inversiones. Noviembre de 2016 a 31 de marzo de 2021, énfasis Vigencia 2020*. Recuperado de: <https://www.contraloria.gov.co/documents/20181/1885365/Quinto+informe+de+seguimiento+politicas+posconflicto.+Final.pdf/0c917255-0ee0-400a-a660-26ed3a7fd421>.
- Departamento Administrativo de la Presidencia de la República. (2021). *Informe de rendición de cuentas construcción de paz, enero-diciembre, 2020*. Recuperado de: <https://dapre.presidencia.gov.co/dapre/rendicion-de-cuentas/informe-individual-rendicion-cuentas-implementacion-acuerdo-de-paz>.
- Fundación Ideas para la Paz. (2020). *Impactos y riesgos del COVID-19 en la paz y las dinámicas del conflicto*. Bogotá: FIP. Recuperado de: https://ideaspaz.org/media/website/FIP_COVID19_web_FINAL_V3.pdf.
- González Posso, C. (2021). Colombia: transición a la paz o recomposición de violencias mafiosas y totalitarias. En C. Jiménez Marín y J. Zuluaga Nieto (comps.), *Incertidumbres de la paz: entre el incumplimiento del Acuerdo y las luchas sociales en su defensa* (pp. 227-264). Bogotá: Clacso.
- Indepaz. (21 de diciembre 2020). *Informe líderes y defensores de derechos humanos*.
- Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz. (2021a). *Cinco años de implementación del Acuerdo Final en Colombia: logros, desafíos, y oportunidades para aumentar los niveles de implementación, diciembre 2016 - octubre 2021*. Notre Dame y Bogotá: Matriz de Acuerdos de Paz, Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz, Escuela Keough de Asuntos Globales.
- Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz. (2021b). *El Acuerdo Final de Colombia en tiempos del COVID-19: apropiación institucional y ciudadana como clave de la implementación*. Notre Dame y Bogotá: Matriz de Acuerdos de Paz Iniciativa Barómetro, Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz, Escuela Keough de Asuntos Globales.
- Jaramillo, L. M. (2021). Las oportunidades para la paz que vienen con una pandemia mundial. *Nodoká*. Recuperado de: <https://nodoka.co/es/tendencias/las-oportunidades-para-la-paz-que-vienen-con-una-pandemia-mundial>.

Oficina de Asuntos Humanitarios de Naciones Unidas, OCHA. (2021). *Humanitarian Needs Overview 2021 – Colombia*. Recuperado de: https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/hno_colombia_2021_resumen_esp_vf_0.pdf.

Oficina del Alto Comisionado para la Paz y Presidencia de la República. (2018). *Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera. Biblioteca del proceso de paz con las FARC*. Bogotá: Presidencia de la República.

Organización de las Naciones Unidas. (Diciembre de 2020). *Informe del Secretario General al Consejo de Seguridad sobre la Misión de Verificación de Naciones Unidas en Colombia*. S/2020/1301.

Procuraduría General de la Nación, PGN. (2021). *Tercer Informe al Congreso sobre el estado de avance de la implementación del Acuerdo de Paz. Abril 2020 - marzo 2021*.

Secretaría Técnica del Componente de Verificación Internacional, STCVI. (Octubre de 2021). *Décimo informe de verificación de la implementación del Acuerdo Final de Paz en Colombia*. Bogotá: CINEP, PP y CERAC.

Aprender y enseñar: retos de la educación superior en la crisis social y económica producida por la pandemia del COVID-19

Diana Patricia Santana Jiménez*

Introducción

El origen de toda crisis, según Olivier Dabène (1997), es la identificación de un comportamiento anómalo de un fenómeno, el cual genera perturbaciones que pueden trasladarse, difundirse o aparecer simultáneamente y crear una convergencia. Se confirman estas características en el caso de la pandemia declarada en 2020, escenario visualizado por pensadores del siglo XX, como Foucault o Rose, quienes, a manera de ejemplo y en diversos textos, exponían esta específica situación como el momento en que se pondría a prueba el modelo de control de la sociedad.

Desde la identificación del coronavirus SARS-CoV-2, responsable de la enfermedad COVID-19, se dio inicio a una de las mayores crisis convergentes y difundidas, de carácter multidimensional, que haya afectado al planeta. Dicha multidimensionalidad ha permitido establecer claramente el contexto de politización de la vida, la acentuación de la asimetría del orden mundial, el desenfrenado crecimiento de la desigualdad social y la incesante e insaciable destrucción ambiental. Y lo principal, confirmar el débil equilibrio que sostiene a todas las dinámicas sociales, incluida en ella a la educación.

* Doctora en Ciencias Sociales y Humanas de la Pontificia Universidad Javeriana, magíster en Sociedad de la Información y en Estudios Comparados de la Sorbona, comunicadora social especialista en Periodismo, magíster en Estudios Comparados de América Latina de la Universidad de París III Sorbona. Investigadora, directiva académica, docente y facilitadora bilingüe con experiencia en diseño e implementación de procesos comunicativos y educativos de incidencia. Contacto: dp.santanaj@javeriana.edu.co.

Todo esto como efecto de la interdependencia de la integración económica y el neoliberalismo de la existencia, que, a pesar de ser global, ha permitido develar los privilegios bien diferenciados del primer mundo para acceder no solo a las vacunas, sino a todos los bienes y servicios requeridos para minimizar los impactos en sus sociedades. Es decir, hace visible la crisis neocolonial, de orden civilizatoria, y el profundo racismo social (Concheiro, 2020). En el más reciente reporte de la Organización de Naciones Unidas, es América Latina y el Caribe la región en desarrollo más afectada por la pandemia. En sí, representa “el 8,4% de la población mundial y, sin embargo, concentra 30% de las muertes por COVID-19. Sufre su peor contracción histórica del PIB, con una caída del 7,7% en 2020” (Organización de las Naciones Unidas [ONU], 2021).

América Latina hace frente a este contexto y a la agitación social que se desprende de estas condiciones, a la naciente diplomacia sanitaria y a todos los efectos, que van desde la anarquía, la delincuencia, la discriminación, el racismo, la acentuación de la migración, el desempleo, la desbordada pobreza y el hastío de la corrupción. Estas situaciones dejan en mayor evidencia la incapacidad de los gobiernos para comprender los llamamientos de sus poblaciones.

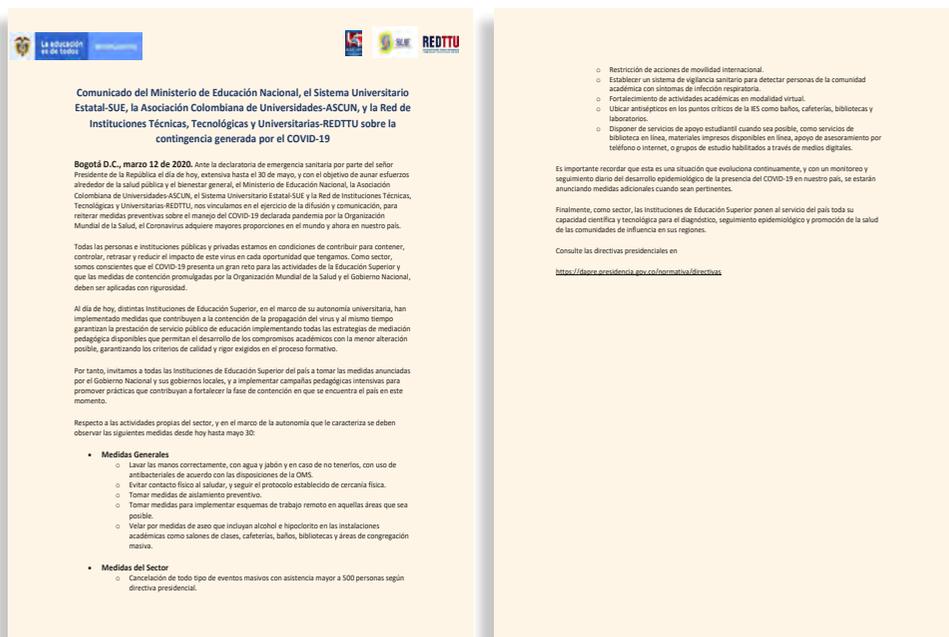
Ya en 2019, tanto Chile como Colombia habían dado la muestra concreta de la crisis, y este 2021 la movilización social y protesta generalizada de los colombianos ha dejado en claro la improbabilidad de continuar con las mismas lógicas de aplicabilidad de ideologías y prácticas de poder del populismo.

De otra parte, la falta de gobernabilidad, el amplio descontento ante el tratamiento político de las demandas sociales y el constante manejo por sustitución de los problemas reales de los ciudadanos en su día a día, por amenazas como la comunista, la oposición política, el conflicto armado, etcétera, han agotado a la sociedad y le han hecho hasta perder el temor al contagio asumiendo protestas amplias y aguerridas como el paro nacional en Colombia, resultado del descontento que ya había presentado síntomas previos en 2019 y que, con la crisis del coronavirus, produjo una mayor agitación social.

La pandemia claramente ha exacerbado las desigualdades, las inequidades y las políticas de Estado que traducen los sometimientos, las subjetividades neoliberales y las indolentes actitudes desde los órdenes estatales, gubernamentales y sociales ante las constantes y cotidianas violencias, privaciones, exclusiones y abusos en los estamentos sociales más deprimidos y en los definidos como minoritarios (indígenas, afros, mujeres, LGBTI+ y niñez), pero que integran ampliamente los sectores más amplios y pobres.

La educación superior, desde el primer momento, se ve cuestionada e interpelada en su *ethos* ético y social. Se le exige evidenciar su posicionamiento político, así como la creación de espacios de encuentro y diálogo entre todos los sectores, además de la movilización solidaria en el cuidado, que concrete las posibilidades de acceso y continuidad de la formación, y que lidere la movilización y el fortalecimiento de los valores solidarios y democráticos, diezmados en el contexto actual.

Foto 1. Comunicado del Ministerio de Educación y las instituciones de educación superior agremiadas sobre la contingencia generada por el COVID-19



Fuente: Ministerio de Educación Nacional (12 de marzo de 2021).

Ya antes de la crisis del COVID-19, la educación en el mundo excluía a 104 millones de niños, niñas y jóvenes¹ de naciones clasificadas como pobres o en desarrollo, negándoles el derecho a la formación, ya fuese por razones como los conflictos armados, el desplazamiento forzado, los desastres naturales, las causas sociales (pobreza, explotación sexual, maltrato, etcétera) o la falta de cobertura.

Este artículo tiene por objetivo presentar cómo la educación superior en Latinoamérica enfrentó la crisis generada en primera instancia por el COVID-19, realizar un recuento de las medidas asumidas por el sistema, y presentar los retos y dificultades asumidos por las medidas adoptadas, las consecuencias esperadas por este periodo crítico para pasar a definir las oportunidades y las tareas que esto pone al frente de todos los actores de la educación superior y las conclusiones que de todo lo anterior se desprenden.

Este esfuerzo se inspira en el reconocible poder transformador de la educación, en el constante interés por aportar a la reflexión sobre la gubernamentalidad educativa, en la formación de subjetividades y, en especial, en los procesos vinculados a la educación superior, ya que los debates al interior del sector educativo proyectan todos los complejos intereses y las problemáticas que se entretienen en la sociedad, puesto que en

1 Cifra entregada por el informe anual de Unicef (2020).

dicha estancia se depositan las esperanzas individuales y sociales de transformación, convergencia del sector productivo y reflexión constante sobre nuestras sociedades, instituciones y democracia.

Integraciones: caracterización de las medidas asumidas por el sistema de educación superior durante la crisis del COVID-19

Cronológicamente, el 11 de marzo de 2020 fue declarada la pandemia por la Organización Mundial de la Salud dado el alcance del coronavirus y su rápida identificación en varios lugares del mundo. El 12 de marzo 2020, varios gobiernos de América Latina realizaron la declaratoria de emergencia sanitaria y, con ello, los responsables de los ministerios de Educación nacionales y las asociaciones de instituciones de educación superior se vincularon a la toma de las medidas preventivas sobre el manejo del COVID-19, la contención de la propagación del virus y la búsqueda de garantías de la prestación de servicio público de educación. Para ello implementaron gradualmente y en diferentes ritmos estrategias de mediación pedagógica.

De manera general, las medidas iniciales tomadas por el sector educativo para el desarrollo de sus actividades propias correspondieron a las disposiciones de la OMS referidas a las medidas de autocuidado, que fueron evolucionando según las diversas etapas de dispersión, contagio, contención y, finalmente, la vacunación. En la totalidad de casos, las medidas fueron coordinadas con los ministerios de Educación y Salud nacionales, siempre referenciando el marco del resguardo de la autonomía universitaria. En cuanto a la formación, el aprendizaje a distancia soportado en tecnologías fue el modelo pedagógico privilegiado que obligó al desarrollo de amplios planes de formación docente, tanto en capacitación en sistemas, como en procedimientos para el desarrollo de los procesos de aprendizaje a distancia con entornos virtuales; así como también el fortalecimiento de los sistemas y las aplicaciones utilizados, dirigidos a las instituciones que no tenían como práctica formal esta modalidad de trabajo. De otra parte, los estudiantes y sus familias realizaron diferentes esfuerzos, que serán ampliados en la segunda parte.

Para un reconocimiento de la dinámica de actuación de las directivas universitarias en Latinoamérica se presentan las medidas tomadas por los consejos de rectores y asociaciones nacionales de instituciones de educación superior (IES) en la tabla 1, que reúne las principales decisiones adoptadas por las universidades e identifica coincidencias, capacidades diferenciales y adopciones ministeriales de salud y educación. Y como ejemplo de aplicación, revisaremos el caso colombiano.

Tabla 1. Cuadro comparativo de las medidas tomadas por universidades latinoamericanas entre 2020 y 2021

Argentina			
Universidad de Buenos Aires	Universidad Nacional de Córdoba (UNC)	Universidad Nacional de Cuyo (UNCuyo)	Universidad de Palermo*
<p>- Resolución del 20 de marzo de 2020. Ad Referéndum del Consejo Superior Resolución Res. Cs-2020-761E-Uba-Rec: se suspende hasta el 31 de marzo de 2020, inclusive, toda actividad no esencial en el ámbito de la Universidad de Buenos Aires.</p> <p>- El Ejecutivo Nacional extendió con nuevo Decreto de Necesidad y Urgencia (DNU n.º 355/220) por prórroga del aislamiento social, preventivo y obligatorio en la espera de las viabilidades según las autoridades en salud y educación.</p> <p>- Argentina también agendó, como en varios países de Latinoamérica, regreso de las clases presenciales en el inicio del ciclo lectivo en los primeros días de marzo, a partir del cual dictaminaron alternancia. Se espera regreso a clases a partir del plan de vacunación, en pleno, en la entrada de septiembre 2021.</p>	<p>- Colación virtual de 100 estudiantes de la Facultad de Ciencias Exactas Físicas y Naturales, quienes prestaron juramento desde sus casas, acto académico que les confirió sus títulos de grado. Iniciativa inédita en las universidades públicas argentinas.</p> <p>- El rector Hugo Juri y el gobernador Juan Schiaretti firmaron convenios para producir un derivado de la sangre de pacientes que se recuperaron de la enfermedad. La UNC aportará el trabajo del Laboratorio de Hemoderivados, el Banco Central de Sangre y el Instituto de Virología José María Vamella, que se articularán con el Laboratorio Central del gobierno provincial.</p> <p>- La UNC dispone del proyecto Campus Virtual sin que ello suponga la disponibilidad de los contenidos curriculares de su oferta académica en línea (20 de pregrado, 90 de grado y 214 de posgrado).</p>	<p>- Recomendaciones para estudiantes extranjeros de intercambio en la UNCuyo y de intercambio en el extranjero. Universidad Nacional de Cuyo, Secretaría de Relaciones Internacionales, Investigación y Posgrado, Secretaría de Relaciones Internacionales, Investigación y Posgrado.</p>	<p>- Dadas las extensiones de la cuarentena declarada por el Poder Ejecutivo Nacional (DNU #355/2020), la Universidad continúa las actividades académicas a través de clases online y de instrucción remota. Las funciones administrativas continúan activas por atención online: e-mail y chat.</p> <p>- Estudiantes de Diseño Industrial UP crearon el Proyecto Fuerza Arg en el que imprimen máscaras 3D para donarlas a los médicos.</p>

Ecuador	Costa Rica	Ecuador
<p>Universidad Mayor de San Andrés</p> <p>- El Decreto Bimministerial 001/20 (Ministerio de Salud con el Ministerio de Trabajo, Empleo y Prevención Social) señala que los empleadores del sector público y privado deberán implementar condiciones de trabajo especiales.</p> <p>- 13 de abril. Señala en Manifiesto la reprogramación del calendario académico para iniciar transición a la ciencia virtual, si así se dan las condiciones socioeconómicas de los estudiantes, para lo cual se elabora reglamentación específica para cada facultad, según sus características: "Estamos conscientes de que la pandemia ha desnudado la brecha digital que está entre nosotros y entre nosotros y el resto globalizado".</p> <p>- 27 de marzo. El Consejo Universitario autoriza a las facultades a desarrollar, según sus especialidades, modalidades virtuales para las asignaturas semestrales y anuales, como una forma efectiva de apoyo a la formación profesional de sus estudiantes universitarios, aunque señalaron que los trabajos y temas desarrollados en la modalidad virtual no serán evaluados o considerados como materia avanzada, por lo que los docentes y estudiantes deben asumirse como una actividad académica complementaria de reforzamiento.</p>	<p>Universidad Franz Tamayo (UniFranz)</p> <p>- 13 de marzo. Se instruye a estudiantes, personal docente y personal administrativo a desarrollar sus actividades en línea, debiendo coordinar las mismas mediante correo electrónico, videollamadas y grupos de WhatsApp. Esto a partir del Decreto Bimministerial 001/20 (Ministerio de Salud con el Ministerio de Trabajo, Empleo y Prevención Social).</p> <p>- 30 de marzo. Divulgación del Comunicado del Ministerio de Educación, a través del Viceministerio de Educación Superior de Formación Profesional, la Dirección General de Educación Superior Universitaria y la Asociación Nacional de Universidades Privadas de Bolivia. Comunicado conjunto VESFP/DGSU fechado el 20 de marzo.</p> <p>- Solo dos universidades privadas cuentan con educación semipresencial aprobada en Bolivia, para lo cual hacen uso de los cursos en Moodle y herramientas para docentes, y estudiantes de Pearson Hispanoamérica, plataforma a la cual están adscritos.</p> <p>- Conformación de un equipo de 13 profesionales de la psicología en una red de apoyo a estudiantes, profesores y empleados para hacerle frente al COVID-19.</p> <p>- Aval institucional a favor del proyecto "COVID-19 y la situación de emergencia de intercambistas entrantes y salientes de universidades de América Latina y el Caribe: un análisis de la capacidad regional de acompañamiento y apoyo en un marco de globalización e internacionalización de la educación superior". Este proyecto será presentado ante el Fondo Fiduciario Pérez Guerrero en el marco de la convocatoria de Cooperación Sur-Sur 2020. La UniFranz cuenta con estudiantes extranjeros de 14 diferentes nacionalidades; mayoritariamente brasileños. Para aquellos que decidieron no retornar al Brasil, la Universidad provee alimentación, apoyo psicológico y continuidad de estudios en línea. Quienes decidieron retornar contaron con el apoyo de la UniFranz en la tramitación documental ante sus consulados, previo al cierre definitivo de fronteras.</p>	<p>Universidad de Guayaquil</p> <p>- 17 de marzo. Comunicado del Rector: "Hemos articulado un sistema en línea para atender todos los requerimientos académicos y administrativos a través del teletrabajo y las plataformas digitales para la parte académica, en lo que fuera aplicable. Las actividades suspendidas y que no hayan sido tratadas mediante esta modalidad serán reprogramadas".</p> <p>- Ecuador anunció, por su parte, que reactivará los planes piloto en 77 instituciones educativas en el marco de un proceso de vuelta a clases progresivo.</p>
<p>Universidad Mayor de San Andrés</p> <p>- El Decreto Bimministerial 001/20 (Ministerio de Salud con el Ministerio de Trabajo, Empleo y Prevención Social) señala que los empleadores del sector público y privado deberán implementar condiciones de trabajo especiales.</p> <p>- 13 de abril. Señala en Manifiesto la reprogramación del calendario académico para iniciar transición a la ciencia virtual, si así se dan las condiciones socioeconómicas de los estudiantes, para lo cual se elabora reglamentación específica para cada facultad, según sus características: "Estamos conscientes de que la pandemia ha desnudado la brecha digital que está entre nosotros y entre nosotros y el resto globalizado".</p> <p>- 27 de marzo. El Consejo Universitario autoriza a las facultades a desarrollar, según sus especialidades, modalidades virtuales para las asignaturas semestrales y anuales, como una forma efectiva de apoyo a la formación profesional de sus estudiantes universitarios, aunque señalaron que los trabajos y temas desarrollados en la modalidad virtual no serán evaluados o considerados como materia avanzada, por lo que los docentes y estudiantes deben asumirse como una actividad académica complementaria de reforzamiento.</p>	<p>Universidad de Costa Rica (UCR)</p> <p>- Suspensión de cursos en modalidad presencial debido a la pandemia desde el 15 de marzo. Estudiantes y profesores se suman a la plataforma Medición Virtual.</p> <p>- En desarrollo, la adquisición de 1.000 tabletas que incluyen un chip de acceso a internet para facilitarle a los estudiantes la virtualización de sus estudios, con fondos propios de la UCR. Se adelantan gestiones con la sociedad civil y con los mismos empleados de la UCR —aportaciones dinerarias a voluntad que se descontarían de nómina— para la compra de más unidades.</p> <p>- 15 de abril. Las inscripciones para la admisión a universidades públicas se extienden al 24 de abril. A escala nacional, el proceso de preinscripción para acceder a una plaza en las universidades públicas del país, es decir, la Universidad de Costa Rica, la Universidad Mayor y el Instituto Tecnológico de Costa Rica, se mantiene inalterado. El examen de admisión a estas universidades se aplica de manera presencial.</p>	<p>Universidad de Guayaquil</p> <p>- 17 de marzo. Comunicado del Rector: "Hemos articulado un sistema en línea para atender todos los requerimientos académicos y administrativos a través del teletrabajo y las plataformas digitales para la parte académica, en lo que fuera aplicable. Las actividades suspendidas y que no hayan sido tratadas mediante esta modalidad serán reprogramadas".</p> <p>- Ecuador anunció, por su parte, que reactivará los planes piloto en 77 instituciones educativas en el marco de un proceso de vuelta a clases progresivo.</p>

Brasil		México	
<p>Universidad de Campinas (Unicamp)</p> <p>-El CRUESP (Consejo de Rectores de las Universidades del Estado de São Paulo) emitió una resolución el 24 de marzo que expresa: "Al tomar la decisión de suspender las actividades presenciales, manteniendo solo aquellas esenciales, que no pueden ser interrumpidas, autorizamos que las actividades de enseñanza en todos los niveles puedan llevarse a cabo en el modo a distancia, cuando sea posible".</p> <p>-13 de abril. Préstamo individual, programado y por etapas de 340 tabletas en atención con criterios socioeconómicos.</p> <p>-8 de abril. Observatorio de Derechos Humanos de la Unicamp entrega el primer lote de equipos informáticos que permite la conexión a estudiantes de pregrado y posgrado a los contenidos digitales de la Unicamp. Se dispuso de 500 chips con 10 GB de internet por mes durante el período en el que permanezcan suspendidas las clases presenciales, además de 64 computadoras puestas a disposición por unidades de la propia Universidad o donadas por maestros, empleados y personas de la comunidad.</p> <p>-8 de abril. Unicamp y sociedad se unen contra el COVID-19.</p> <p>-Acciones: (1) desarrollo de una prueba de detección COVID-19 para el diagnóstico de la enfermedad; (2) prueba de medicamentos para el tratamiento de la enfermedad causada por el Sars-Cov-2; y (3) grupo de trabajo para el desarrollo de tecnologías para la fabricación de respiradores y prototipos de EPP. Estudio para monitorear a las mujeres embarazadas frente a la pandemia.</p>	<p>Universidad de Sao Paulo (USP)*</p> <p>-Para garantizar la calidad de la enseñanza en los diversos cursos de pregrado en la USP, los profesores cuentan con dos plataformas de aprendizaje a distancia: los sistemas E-Disciplinas, que controlan desde la organización de clases hasta la evaluación en línea, y E-Aulas, para la publicación de clases en formato de video, herramientas de uso previo.</p> <p>-Actividades digitales realizadas en la USP durante el cese en las áreas de pregrado, posgrado, investigación, cultura y extensión: 12.000 videoconferencias por día en Google Meet, y 210 defensas de tesis y 170 títulos de posgrado. Hay 45.000 accesos por día, en promedio, a E-Disciplinas (el entorno de actividades didácticas a distancia) y 11.000 a E-Aulas (un repositorio de videos didácticos), dos plataformas que tienen funciones complementarias dentro de la USP.</p> <p>-Creación de la plataforma digital SocialLab por investigadores del Instituto de Ciencias Biomédicas de la USP para conectar a científicos de todo el país para donar reactivos excedentes.</p> <p>-El Instituto de Matemáticas y Computación crea, a través de la startup 3DSoft, un prototipo de robot capaz de dar soporte en la distribución de medicinas y alimentos a los pacientes residentes en hospitales, disminuyendo con ello el contacto entre los profesionales de la salud y las personas contagiadas con la COVID-19.</p> <p>- Construcción de ventiladores pulmonares a un costo mucho menor a los ofertados en el mercado. Se espera contar con ellos en fecha muy próxima.</p>	<p>Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM)</p> <p>-Rectorado anuncia suspensión de actividades académicas y administrativas en la UNAM (20 de marzo): "no correrán plazos y términos de todos los procedimientos y trámites de carácter escolar, académico, académico-administrativo, procesos electorales, procedimientos disciplinarios, así como los de naturaleza administrativa en la UNAM, a partir del 23 de marzo de 2020 y hasta el momento en que las autoridades universitarias informen de la reanudación de las actividades".</p> <p>-17 de marzo: La UNAM suscribe un documento con la Asociación Autónoma del Personal Académico de la Universidad Nacional Autónoma de México (AAPAUNAM) en el que se pacta para que la contingencia no impida que los estudiantes tengan la posibilidad de concluir los cursos del ciclo escolar correspondiente.</p> <p>-14 de abril: Mensaje del rector Enrique Graue Wiechert a la comunidad universitaria. Informa que investigadores trabajan en la implementación de la prueba para la detección del virus SARS-CoV2, formación de personal, detección del coronavirus entre la población universitaria; diseño de insumos y ventiladores, crecimiento exponencial en la educación a distancia. "Contamos con más de 16.000 aulas virtuales y todos los recursos educativos que tenemos han sido puestos a disposición de todas y todos los universitarios".</p>	<p>Instituto Tecnológico de Monterrey*</p> <p>-Con base en las determinaciones y recomendaciones oficiales de la Secretaría de Salud y de la Secretaría de Educación Pública, se extendió el periodo de continuidad no presencial con el Modelo Flexible y Digital hasta el 30 de abril.</p> <p>-3 de abril. Comunicado sobre el proceso de solicitud al Fondo de Contingencia para Estudiantes.</p> <p>-El Tecnológico extiende medidas de apoyo financiera:</p> <p>(1) la bonificación de los pagos de servicios opcionales como estacionamientos, transporte y residencias estudiantiles;</p> <p>(2) la habilitación de opciones de pago de colegiaturas a meses sin intereses, pagando con tarjeta de crédito; y</p> <p>(3) para los estudiantes que se graduaron en diciembre de 2019 o que estén por graduarse en junio de 2020 y tengan un crédito estudiantil vigente, en caso de requerirlo, el diferimiento de la fecha del inicio de sus pagos, hasta 6 meses posteriores a su graduación.</p> <p>-Adicionalmente, se creó el Fondo de Contingencia para Estudiantes con el objetivo de apoyar, hasta el mes de junio de 2020, a aquellas familias que aún tengan pagos por hacer en este periodo y estén viendo su economía severamente afectada.</p>

Chile		Paraguay	
<p>Universidad de Chile</p> <p>- Campaña para la adquisición de equipos que aseguren la educación a distancia. Académicos, funcionarios, estudiantes y egresados de la Universidad están llamados a la recolección de fondos para adquirir equipos —computadores o tabletas— que puedan ser prestados a estudiantes con dificultades para participar de las clases a distancia en el contexto de la pandemia mundial.</p> <p>- 9 de abril. Académico de la Escuela de Salud Pública lidera la red internacional "The COVID-19 Heroes Study", Programa de Salud Mental de la Universidad que lidera estudio para conocer los impactos de la pandemia en la salud mental de los trabajadores de la salud, concebido como un homenaje a los profesionales de la salud en su lucha contra la pandemia.</p>	<p>Universidad Andrés Bello</p> <p>- Adherencia a las instrucciones y protocolos que desde el Ministerio de Educación y el Ministerio de Salud se vienen señalando.</p> <p>- Chile, con más de 829.000 contagios y cerca de 20.600 defunciones, también inauguró el año escolar con las escuelas a media marcha, pues la presencialidad no es obligatoria, y con el temor a que la segunda ola se recrudezca pese a que autoridades y expertos insisten en que el retorno a las clases es seguro.</p> <p>- Más de 3.300 colegios en ciudades sin cuarentena de todo el país, lo que corresponde al 40% de la red nacional de escuelas (marzo, 2021).</p>	<p>Universidad Pontificia Católica de Chile (PCC)*</p> <p>- Suspensión de clases presenciales en todas las facultades en pregrado, posgrado y educación continua, a partir del lunes 16 de marzo y hasta nuevo aviso, dejando la libertad a cada unidad académica para evaluar la continuidad de actividades prácticas (laboratorios y otros) de grupos pequeños.</p> <p>- Durante la semana comprendida entre el 16 y el 20 de marzo, las unidades académicas y administrativas se centran en la organización para determinar cuáles contenidos podían ser impartidos a distancia bajo la plataforma Zoom y Canvas. La PCC decide desde el 16 de marzo que todas las clases se realizarán en formato a distancia online, tema en el que venían trabajando con anterioridad.</p> <p>- 3 de abril. Discurso inauguración año académico: "hemos logrado realizar más de 2.000 conferencias, clases y reuniones docentes al día, que han involucrado a más de 65.000 participantes, lo que significa que, en promedio, los estudiantes han tenido tres clases al día, similar a la actividad habitual de la docencia en la universidad. Se han enviado varios correos electrónicos con información relevante. El desarrollo de las clases online representa un gran desafío, por lo que hay que favorecer la comunicación y mantener el apoyo a profesores y estudiantes. Se implementó, además, un importante plan de apoyo tecnológico y económico dirigido a los estudiantes sin acceso a un computador e internet. A la fecha hemos aportado más de 550 computadores portátiles y más de 1.200 becas de internet a estudiantes que lo requerían". Palabras del rector Ignacio Sánchez.</p>	<p>Universidad Nacional de Asunción</p> <p>- La resolución rectoral n.º 0478/2020 del 11 de abril de 2020 extiende la suspensión de clases presenciales, la asistencia del personal administrativo y de gestión del Rectorado, las unidades académicas, institutos y centros de la Universidad Nacional de Asunción hasta el 19 de abril de 2020.</p> <p>- Plan de contingencia Innovalab. Los docentes podrán mantener las aulas virtuales creadas con un profesor/a invitado/a para apoyar la organización del aula virtual a cargo del profesor responsable de cátedra a fin de asegurar la calidad del curso: "una vez terminada la cuarentena y que se restablezcan las actividades académicas, las aulas virtuales creadas durante estas medidas quedarán disponibles como apoyo permanente a fin de estimular el fortalecimiento de su uso pedagógico tanto para docentes y para estudiantes". Las evaluaciones "deberán ser postergadas y recalendarizadas, según el calendario académico de cada unidad académica".</p> <p>- El 11º de junio de 2021, los estudiantes de instituciones públicas retornaron a las aulas para clases presenciales en el modo COVID-19 de vivir.</p> <p>- El Gobierno no llegó a un acuerdo con los docentes y directivos asociados, en algunas escuelas se llevan adelante huelgas.</p> <p>- Reiteró que están sujetos a la evaluación del Ministerio de Salud y si el ente cree pertinente seguir con las clases virtuales, así se hará.</p>

Uruguay	
<p>Universidad de Panamá</p> <p>- "El Consejo Académico, mediante el Acuerdo n.º 320 del 11 de marzo de 2020, estableció como medida de prevención para evitar la propagación del COVID-19 que todas las actividades administrativas, académicas y todas aquellas que signifiquen congregación de personas fueran suspendidas. Además, se determinó que el semestre académico se desarrollara de manera no presencial".</p> <p>- 23 de marzo de 2020: Gestión para que los proveedores de telefonía móvil Movistar y Digicel incluyeran como acceso gratuito en sus respectivas redes de datos móviles, sin afectación en los planes de transferencia de datos individualmente contratados, todos los accesos y los servicios prestados desde la página web de la Universidad (up.ac.pa). Está acción se emprendió en beneficio de toda la comunidad universitaria y en el estudiantado en proceso de inscripciones.</p>	<p>Universidad Tecnológica de Panamá (UTP)</p> <p>- Inicio de inscripciones para el primer semestre académico del año de manera totalmente virtual. Solo se están impartiendo clases utilizando las plataformas de educación virtual u otras herramientas tecnológicas con las que cuenta la UTP. Suspendidas clases presenciales de posgrado. Aseguran que continuarán, oportunamente, utilizando otras estrategias andragógicas en línea y virtual. Los labores administrativos se mantienen en horario regular.</p> <p>-Confirmación de Cable & Wireless, Claro Panamá y Digicel para que la comunidad universitaria de la UTP pueda usar —sin consumo a cargo de sus planes de datos— los portales UTP.</p> <p>- 30 de marzo. Palabras de bienvenida del rector en el inicio del año académico 2020</p> <p>: "la UTP debe enfrentar esta situación a partir de tres principios motores: (1) continuar con la preparación de sus estudiantes, aún en medio de adversidades que requieran solución; (2) contribuir, eficazmente, a elevar la moral de triunfo que necesita la sociedad en estos difíciles momentos, mediante el estudio, que siempre es un estímulo para la mente y para el espíritu; y (3) continuar contribuyendo al desarrollo del país, con la convicción de que le devolvemos a la sociedad el fruto de los esfuerzos que ella, tan esperanzada, nos entrega".</p>
<p>Universidad de Panamá (UTP)</p> <p>- Inicio de inscripciones para el primer semestre académico del año de manera totalmente virtual. Solo se están impartiendo clases utilizando las plataformas de educación virtual u otras herramientas tecnológicas con las que cuenta la UTP. Suspendidas clases presenciales de posgrado. Aseguran que continuarán, oportunamente, utilizando otras estrategias andragógicas en línea y virtual. Los labores administrativos se mantienen en horario regular.</p> <p>-Confirmación de Cable & Wireless, Claro Panamá y Digicel para que la comunidad universitaria de la UTP pueda usar —sin consumo a cargo de sus planes de datos— los portales UTP.</p> <p>- 30 de marzo. Palabras de bienvenida del rector en el inicio del año académico 2020</p> <p>: "la UTP debe enfrentar esta situación a partir de tres principios motores: (1) continuar con la preparación de sus estudiantes, aún en medio de adversidades que requieran solución; (2) contribuir, eficazmente, a elevar la moral de triunfo que necesita la sociedad en estos difíciles momentos, mediante el estudio, que siempre es un estímulo para la mente y para el espíritu; y (3) continuar contribuyendo al desarrollo del país, con la convicción de que le devolvemos a la sociedad el fruto de los esfuerzos que ella, tan esperanzada, nos entrega".</p>	<p>Universidad de la República (UDELAR)</p> <p>- 3 de abril. Se resuelve suspender actividades hasta el 3 de mayo, según Comunicado n.º 12 de la Rectoría.</p> <p>- Creación de tres grupos operativos en la UDELAR: (1) Comité de Coordinación Institucional ante la situación de crisis, con el objetivo de incentivar las propuestas de cooperación asociadas a las tres funciones universitarias formuladas por actores y colectivos de la UDELAR; (2) Comité de Seguimiento de la Capacidad de Atención Sanitaria, para apoyar al Hospital de Clínicas y otras intervenciones asociadas a la salud de la Universidad, para identificar requerimientos y posibles soluciones ante la tensión a la que potencialmente pueda estar sometido el sistema de salud uruguayo; y (3) grupo de trabajo "Acción universitaria en el medio", cuyo objetivo es relevar necesidades y acciones en el territorio.</p> <p>- En el caso de Uruguay (más de 57.000 contagios y 608 muertes), el Gobierno inició un nuevo año escolar en medio de un paro de profesores de secundaria y el comienzo de las jornadas de vacunación, en las que el personal docente se encuentra en la primera línea para recibir las dosis de la china CoronaVac.C12</p>
<p>Universidad ORT*</p> <p>- A raíz de la confirmación de casos de coronavirus en Uruguay, desde el lunes 16 de marzo de 2020 ORT suspendió las clases presenciales para dictarlas de forma online.</p> <p>El Centro de Actualización en la Enseñanza Superior (CAES) es el espacio para apoyar a los docentes de la Universidad ORT de Uruguay a mejorar la calidad de la enseñanza que imparten.</p>	<p>Universidad de la República (UDELAR)</p> <p>- 3 de abril. Se resuelve suspender actividades hasta el 3 de mayo, según Comunicado n.º 12 de la Rectoría.</p> <p>- Creación de tres grupos operativos en la UDELAR: (1) Comité de Coordinación Institucional ante la situación de crisis, con el objetivo de incentivar las propuestas de cooperación asociadas a las tres funciones universitarias formuladas por actores y colectivos de la UDELAR; (2) Comité de Seguimiento de la Capacidad de Atención Sanitaria, para apoyar al Hospital de Clínicas y otras intervenciones asociadas a la salud de la Universidad, para identificar requerimientos y posibles soluciones ante la tensión a la que potencialmente pueda estar sometido el sistema de salud uruguayo; y (3) grupo de trabajo "Acción universitaria en el medio", cuyo objetivo es relevar necesidades y acciones en el territorio.</p> <p>- En el caso de Uruguay (más de 57.000 contagios y 608 muertes), el Gobierno inició un nuevo año escolar en medio de un paro de profesores de secundaria y el comienzo de las jornadas de vacunación, en las que el personal docente se encuentra en la primera línea para recibir las dosis de la china CoronaVac.C12</p>

Perú		
Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria (SUNEDU)	Universidad Nacional de San Marcos	Universidad Ricardo Palma*
<p>- 30 de marzo: SUNEDU anunció que supervisará las clases virtuales mientras dure la cuarentena. Las universidades y escuelas de posgrado en actividad (licenciadas, con licencia institucional en trámite o licencia institucional denegada) que opten por implementar de forma temporal y excepcional asignaturas mediante la modalidad de educación no presencial deberán adoptar las medidas recomendadas; entre ellas: (1) desarrollar adaptaciones no presenciales de las asignaturas de sus programas académicos; (2) contar con sistemas basados en tecnologías de la información y comunicación, asegurar su conectividad, el soporte administrativo necesario para su funcionamiento efectivo y continuo, tomando en consideración el número de estudiantes respectivo; (3) definir la ruta de aprendizaje de las asignaturas adaptadas a mecanismos de educación no presencial, con objetivos, las actividades académicas teóricas o prácticas a realizarse de forma no presencial, su duración y metodología de aprendizaje, los recursos educativos (físicos o digitales) que se encuentran disponibles para su ejecución; (4) implementar estrategias de acompañamiento a los estudiantes universitarios, a través del personal docente, tutores o guías; (5) facilitar los recursos tecnológicos necesarios disponibles; (6) adaptar de forma no presencial las evaluaciones previstas (7) identificar las asignaturas cuyas actividades académicas requieren de un ambiente o instalación especializado y su uso se vea imposibilitado de ejecutarse, a fin de evaluar la programación; y (8) adoptar las medidas necesarias para mitigar los brechas que se generen por el acceso desigual del estudiante universitario a una adecuada conectividad a internet y de la tecnología necesaria para la enseñanza a distancia, pudiendo facilitar medios no presenciales alternativos, así como la recuperación o reprogramación de clases o asignaturas de aquellos estudiantes.</p>	<p>- 23 de marzo. Comunicado: "Debido a las condiciones de emergencia sanitaria decretada por el Gobierno y a la obligación de mantener el distanciamiento social, la Universidad Nacional Mayor de San Marcos, con el fin de garantizar la continuidad de las actividades académicas, informa a la comunidad universitaria que está tomando acciones para desarrollar clases no presenciales, por lo que se ha dispuesto continuar con las capacitaciones a docentes y estudiantes sobre el uso de nuestros plataformas virtuales que están a cargo de la Oficina de Educación Virtual. El inicio de clases será informado oportunamente".</p> <p>- 24 de marzo. La Universidad de San Marcos comunicó que "para dar inicio a las actividades académicas, una vez superada la emergencia sanitaria que enfrenta el país, se reprogramarán, mediante acto resolutivo, todas las actividades correspondientes al periodo semestral o anual 2020 (conclusión de la matrícula, inicio de clases, examen médico y otros)".</p> <p>- 13 de abril. Comunicado de la Oficina de Imagen Institucional comunica las acciones de la Universidad Nacional de San Marcos en la lucha contra la pandemia y señala, entre muchas otras, las siguientes:</p> <p>«a) El Laboratorio de Epidemiología Molecular y Genética del Instituto de Medicina Tropical ha sido aprobado por el Ministerio de Salud para el análisis de pruebas diagnóstica del COVID-19.</p> <p>«b) Se ha implementado el Programa de Teletraje para seguimiento de pacientes sintomáticos domiciliarios, desarrollado por la Facultad de Medicina en coordinación con el Ministerio de Salud, con internos de medicina y el respaldo de nuestros docentes.</p> <p>«c) Más de 1000 estudiantes de la universidad, están trabajando en el Programa de Voluntariado, habiéndose incorporado en la atención de la línea 113.</p> <p>«d) Más de 100 estudiantes de las Facultades de Medicina y de Farmacia y Bioquímica se han incorporado en el programa de dispensación de medicamentos para pacientes crónicos de EsSalud.</p> <p>«e) El Departamento de Medicina Preventiva y Salud Pública elabora propuestas de protocolo para la reinserción a las actividades académicas y administrativas de la universidad, en un escenario pos COVID-19.</p> <p>«f) La Facultad de Letras y Ciencias Humanas ha diseñado y distribuido un video en idioma quechua a fin de ofrecer a la población quechua hablante información sobre el coronavirus.</p> <p>«g) Los grupos de investigación de la universidad vienen trabajando con el Instituto Nacional de Salud en el desarrollo tecnológico de mascarillas de protección, cajas protectoras y conectores de respiradores, a fin de aliviar estas urgencias.»</p> <p>- 13 de abril. Capacitaciones virtuales para docentes de pregrado y exhortación a todos los docentes sanmarquinos a seguir: las capacitaciones programadas para cada facultad por la Oficina de Educación Virtual en tres plataformas: G-meet, Webex Meets y Office Teams.</p>	<p>Universidad Ricardo Palma*</p> <p>- De acuerdo al artículo 2 de la Resolución Viceministerial de Gestión Pedagógica n.º 084-2020-MINEDU del 31 de marzo, que por la pandemia suspendió y postergó la iniciación de clases presenciales, el rector de la Universidad Ricardo Palma comunicó acatar la disposición legal de suspensión hasta asegurar condiciones de reintegro.</p>

Venezuela		
<p>Universidad Central de Venezuela (UCV)</p> <p>- El Consejo de Educación a Distancia de la UCV, SEDUCV (Sistema de Educación a Distancia de la Universidad Central de Venezuela) y el Consejo Central de SADPRO (Sistema de Actualización Docente del Profesorado de la Universidad Central de Venezuela) emiten un comunicado conjunto en el que hacen saber de la disponibilidad de una oferta educativa diversa —no vinculada a los contenidos curriculares de los cursos académicos de la UCV— que al 13 de abril contabiliza 249 inscripciones en los distintos cursos y webinars ofertados; de los cuales 749 provienen del personal académico de la UCV y 500 de otras instituciones. El comunicado hace un llamado al Gobierno nacional con respecto a la poca utilidad de decretar medidas intempestivas, como la de acudir a herramientas virtuales para completar los procesos académicos en suspenso, sin haber consultado a las universidades y sin un abordaje por parte del Ejecutivo del problema estructural de las telecomunicaciones en el país, aumentando el ancho de banda de la conectividad nacional que administra CANTV y “eliminando las políticas discriminatorias en el suministro de ese servicio”.</p> <p>- El presidente Nicolás Maduro dijo que su Gobierno hará “un gran esfuerzo” para inminuzar durante marzo a los maestros y profesores del país, en vista del regreso a clases de manera presencial previsto para abril.</p>	<p>Universidad Católica Andrés Bello (UCAB)*</p> <p>- Las autoridades de la UCAB anunciaron la suspender actividades académicas y administrativas en sus sedes de Montalbán, La Castellana y Altamira, manteniéndose las actividades en línea programadas, como los procesos de inscripción académica.</p> <p>- La UCAB anuncia la disponibilidad de seis cursos desarrollados por el Centro de Estudios en Línea (CEL) pero desvinculados a los programas académicos ofertados por lo que no hay posibilidad de transferencia de créditos para con ninguno de ellos.</p> <p>- El Plan Universidad en Casa, establecido por el Ministerio para la Educación Universitaria, motivó al Consejo Universitario de la UCAB a emitir resoluciones, de reprogramación del calendario académico 2019-2020, bajo la modalidad de estudio a distancia, y establece un plan de acompañamiento a docentes y estudiantes para garantizar el desarrollo adecuado de la formación virtual.</p>	<p>Universidad de Carabobo (UC)</p> <p>- 2 de abril. Secretaría UC cumple jornadas especiales durante la cuarentena social, en suspensión de actividades presenciales desde hace 5 semanas. A las fallas en el suministro eléctrico se agrega la carencia de gasolina que, según el secretario de la UC, Pablo Aure, afecta muchas de sus actividades administrativas. Tal es el caso de la fuerte demanda de documentos académicos legalizados. Sobre este particular, agrega Pablo Aure, “no contamos con una tecnología que nos permita conexión para realizar las verificaciones de manera remota”, por lo que solo la disponibilidad de gasolina permitiría que el personal administrativo pudiese acercarse a la UC —una o dos veces por semana— para dar salida a este tipo de solicitudes.</p>

* Universidad privada.

Fuente: elaboración propia con base en El Ucabista (2020), Nodal (2021), Portafolio (2 de junio de 2021), Unesco (2020a), Pontificia Universidad Javeriana (2020-2021) y Universidad Ricardo Palma (2020).

El caso colombiano

La principal autoridad educativa en Colombia está en cabeza del Ministerio de Educación (MEN), institución que a partir del lunes 16 de marzo de 2020 anunció como medida de protección para sus comunidades educativas, en todos los niveles, el uso de estrategias flexibles, como respuesta a la búsqueda de dar continuidad al servicio educativo de manera inmediata, y con ello asegurar el aislamiento social, medida requerida por la gravedad del contagio, para asumirse en la educación básica, media y superior pública y privada en el país (*Semana*, 16 de marzo de 2020). Lo que en un principio se pensó momentáneo, tuvo que mantenerse por más de 15 meses al presente². A partir de ello puede afirmarse que la dinámica del servicio educativo universitario, en más de 302 instituciones de educación superior (IES) del país, se mantuvo bajo esta decisión.

El Ministerio de Educación Nacional, para responder a la crisis, incluyó la expedición de orientaciones, directivas y normatividad para las entidades territoriales certificadas (ETC), principalmente, para así lograr una eficaz adaptación de los calendarios académicos según se iban presentando las medidas de prevención, y con ello, los correspondientes ajustes dados a los constantes cambios en las medidas de los gobiernos locales (toques de queda, restricciones de circulación en los municipios, enseñanza híbrida, etcétera) y a la detección de los limitantes de la modalidad virtual como vía de solución en este periodo.

Otros de los recursos movilizados para la educación pública fue la disponibilidad de contenidos y recursos de apoyo pedagógico virtuales con el objetivo de poder apoyar las estrategias de educación virtual, y la adquisición de materiales de apoyo pedagógico, además de la requerida conectividad y la diversidad de herramientas digitales, plataformas, aplicaciones de apoyo pedagógico y evaluativo para el trabajo colaborativo.

El Ministerio de Educación dio las regulaciones, según los ritmos de vacunación y disminución de riesgos sanitarios, para el desarrollo de los procesos de alternancia y retorno gradual a las aulas, según el contexto de los territorios y de cada institución educativa (IE). Con ello también se direccionaron las medidas de los líderes regionales, como son los gobernadores, alcaldes, secretarios de Educación y representantes de las instituciones educativas.

A principios del mes de junio de 2021 fue emitida la Resolución 777 de 2021, que ordena a las instituciones públicas y privadas de educación superior adelantar un retorno a la prestación del servicio educativo de manera presencial, que garantice la aplicación de las normas de bioseguridad previstas por la autoridad en salud del país. Las orientaciones dadas para todo el sector y sus integrantes permiten concretar lo necesario para que los estudiantes puedan retomar su proceso educativo durante el segundo semestre del año 2021. Esto fue definido en medio de la más grave situación sanitaria que padece Colombia, cuando el sistema de salud está en el colapso, y sin haber desarrollado las

² Este artículo se escribió en junio de 2021, fecha en la cual aún la educación superior ha mantenido más del 80% de sus formaciones en la modalidad remota.

cifras de vacunación que asegurarían la inmunidad de rebaño. Todo como improvisada respuesta a las presiones sociales.

Gubernamentalidad educativa en América Latina frente al COVID-19

Cabe destacar que no es de interés tener una casuística de medidas particularizadas, sino el análisis de la gubernamentalidad detrás de las decisiones señaladas. Por ello, debemos revisar algunos conceptos que desvelan la mentalidad detrás de todas las medidas definidas con mayor adherencia en la región. Son las medidas las que permiten, al fin y al cabo, evidenciar el ajuste a un orden global general, asumido tanto para acatar los acuerdos internacionales, como para demostrar la integración existente, replicando al unísono medidas según los órdenes de concertación política frente a las disposiciones dominantes.

En primer lugar, en general, las decisiones de restricción en la circulación asumen la medicalización de la sociedad (Rose, 2012) como uno de los cimientos del aparato normativo de conducta en nombre del bien común, integrado a las visiones de la esfera política y de la gubernamentalidad de las instituciones, siendo la educativa una de las más implicadas ya que concentra una de las dinámicas en la sociedad de mayor influjo social. De allí que la prevención en salud transversaliza toda acción desde la gubernamentalidad educativa y conforma parte de la visión del manejo del denominado bien común.

En definitiva, las políticas de la vida son formas del gobierno educativo universitario que han reconfigurado en sus decisiones las formas del poder pastoral en el control de lo biológico-genético, e involucran a todos los actores del sistema frente a la promoción de una determinada mentalidad hacia la vida.

Como un fenómeno de la historia reciente y con un esfuerzo de la unificación europea, la consolidación de Europa ha dado como resultado la constitución de un bloque, que en las particulares circunstancias generadas por la pandemia del COVID-19 ha consolidado la integración como uno de los conceptos vectores de la interdependencia, con la que se entretejió el neoliberalismo global y que, a pesar de la dispersión actual de América Latina (ruptura de los grupos diplomáticos colectivos e instituciones multilaterales), ha conseguido demostrar el funcionamiento del engranaje de la biopolítica, asumiendo decisiones generalizadas que se argumentan en el bien común. Este nuevo credo para proteger sus poblaciones resguarda principalmente a sus modelos de desarrollo, la agenda de las relaciones dominantes empresariales y de inversión, y por supuesto, la inserción competitiva en los mercados mundiales, incluyendo el mercado de la educación superior.

La pandemia del COVID-19 ha permitido estructurar, gracias a la argumentación basada en la protección de la salud, un gobierno de la población que es transversal a las instituciones, consolidando una normalización del temor por perder la vida, y que se vale de complejos mecanismos del ejercicio del poder para restringir, limitar y hasta

encerrar por voluntad propia, prueba fehaciente de la consecución de la llamada biolegitimidad (Fasin, 2020).

Esta biolegitimidad se convirtió en nuestra época en la manera más eficaz para conceder el control, tanto de las poblaciones (los ciudadanos) como de los gobiernos (y sus medidas totalizantes y autoritarias). La tan buscada transferencia de la autoridad de los años noventa se logró rápida y eficazmente, y con ella se fueron asegurando la interdependencia y la integración³, como formas de consolidar la gubernamentalidad institucional educativa de manera global, fortaleciendo este mercado y las lógicas propias de gobierno y conducta que deben aplicarse en las condiciones estructurales institucionalizadas. Hasta el momento, lo referido al trabajo educativo desde casa y sus implicaciones ha caracterizado las decisiones que fueron tomadas en América Latina por el sistema de educación superior.

Foto 2. Imagen del panel de cierre de la Bienal de las Ciencias Sociales y Humanas del programa de doctorado en Ciencias Sociales y Humanas de la Pontificia Universidad Javeriana, realizado durante octubre de 2020 mediante las redes sociales



En este evento participaron académicos de diversos países, lugares, y grupos de investigación, que se valieron de las herramientas virtuales para desarrollar esta actividad académica internacional, ejemplo de la continuidad no solo en aulas de clase, también de la dinámica de interacción entre investigadores y organizaciones sociales.

Fuente: foto de la autora.

3 Según Olivier Dabène (1997), en el desarrollo histórico de América Latina como región, la interdependencia ha sido transmitida en términos de *convergencia* y *difusión*, logrando además transferir en las lógicas de gobierno la construcción de indicadores precisos que reflejan la efectividad del cambio de régimen según la hipótesis de la interdependencia política. Define *integración* como el objetivo de todo proceso de acercamiento de tal manera que los países deciden institucionalizar su interdependencia. Su intención es generar crecimiento económico que a su vez consolida la democracia.

Es de destacar que en pocos países los centros de investigación universitarios en ciencias básicas evidenciaron sus intereses en participar en el reto de entender el virus y aportar con esta exploración. También es de resaltar que tanto México como Argentina tuvieron iniciativas en este sentido. Igualmente es contrastante con el dinámico movimiento académico dado desde las ciencias sociales, que buscó desde el primer momento analizar la situación y las reacciones, y querer entender las medidas y sus consecuencias en lo social.

Consecuencias y oportunidades: la educación virtual como catalizador de realidades e impactos

Ningún evento como la pandemia del COVID-19 se había configurado como el catalizador de mayor envergadura para la implantación generalizada del paradigma tecnológico en la educación superior. Es innegable que la posibilidad de virtualización de los servicios y la impartición de las instituciones educativas permitió dar continuidad a la dinámica académica durante estos tres semestres que se han desarrollado bajo la situación pandémica. Sin embargo, nunca fue tan evidente para la sociedad cómo las diversas instituciones tienen realidades distintas, contrastantes y, en ciertos casos, precarias, en lo referente a los recursos tecnológicos, como de conectividad, y a la preparación de la comunidad educativa para asumir conjuntamente su coparticipación en la modalidad virtual.

Todo esto puso en evidencia la fuerte tensión entre los recursos según la geografía, las condiciones de conectividad y los recursos de sobrevivencia de muchos hogares de educandos y maestros frente a las exigencias de la situación, en la cual la tecnología presente en los hogares, la conectividad y el pago de servicios de internet son, además de condicionantes, instrumentos de base para poder integrarse a la modalidad virtual y a sus exigencias para responder a los términos de calidad y continuidad del servicio educativo.

Se debe señalar sobre las condiciones previas a la crisis del COVID-19 que en el último decenio se ha caminado en un sentido de mejorar la calidad en tanto las consideraciones y lineamientos dictados por los organismos internacionales, en especial la OCDE, que genera los indicadores y parámetros de las exigencias institucionalizadas para definir la calidad. Latinoamérica ha canalizado mediante las condiciones de funcionamiento impuestas por los ministerios o secretarías de Educación dichos condicionamientos y los ha operativizado mediante la imposición de ser la máxima autoridad para las instituciones de educación superior y sus programas, a manera de acreditaciones y registros calificado para su operación, que evidencian los logros, así como las deficiencias del proceso de integración del mercado global de la educación.

Otro de los aspectos a señalar en las condiciones previas a la crisis pandémica es que casi la totalidad de las constituciones políticas latinoamericanas incluyen a manera de

derecho el acceso a la educación, y aunque en los últimos años se ha incrementado el indicador de vínculos al sistema educativo, no ha sido posible superar la heterogeneidad del servicio, ni la falta de cobertura, ni mucho menos garantizar unas condiciones de vida más o menos cercanas que garanticen el acceso universal.

Igualmente, los países de América Latina suscribieron tanto la Declaración Universal de Derechos Humanos (ONU, 1948)⁴ como la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (ONU, 2015)⁵, sin que esto nos refiera aún algún objetivo cumplido en la región, donde se siguen manteniendo las amplias desigualdades entre los servicios de las instituciones de educación pública y privada, las enormes distancias de acceso y calidad entre lo urbano y rural, y la proyección de una discriminación institucional entre los servicios educativos brindados para regiones donde las mayorías poblacionales pertenecen a sectores desfavorecidos o a minorías étnicas. Esto último hace testimonio de cómo la institucionalidad preserva situaciones que desde la educación superior suman a la generación de las desigualdades sociales, racismos y clasismos institucionales, en todos los niveles del sistema.

Al ser decretada la pandemia, la mayor parte de los países de América Latina cerraron temporalmente las instituciones educativas, “lo que afectó aproximadamente al 91% de los estudiantes a nivel mundial y alrededor de 1.600 millones de niños y jóvenes se vieron fuera de la dinámica del sistema educativo” (ONU, 2020). Esta medida significó el inicio de un año y medio sin presencialidad para la mayoría de los programas de formación en educación superior, con pocas excepciones.

Según el estudio de balance en la región realizado por Abreú-Hernández, León-Bórquez y García-García en 2020, en relación específica a las facultades de medicina, el uso de la “educación remota de emergencia”, aplicada también por muchas otras facultades, y que ilustra diversas problemáticas presentadas en la asociación formación y práctica en el campo de la crisis sanitaria, generó la deserción particular de profesores. El estudio destaca la transferencia según la experiencia acumulada en el manejo de las TIC de cada facultad, al igual que el trabajo de formación de los docentes no nativos digitales, quienes en un alto porcentaje poco o casi nada utilizaban las TIC y se vieron obligados a asumir la formación para poder impartir en la modalidad virtual. En el caso de los profesores de clínica, en su mayoría médicos que debían preparar a los hospitales para recibir y atender a los pacientes COVID-19, confrontados a un alto nivel de responsabilidad social, debían además virtualizar sus cursos, adaptar todos sus contenidos a la modalidad virtual y soportar las exigencias del sistema de salud y de la respuesta de emergencia sanitaria, lo que generó “fuertes tensiones”. Algunas instituciones dieron servicios de apoyo a la enseñanza virtual con estudiantes “monitores” que apoyaron a profesores y estudiantes al desarrollo de los cursos, pero a pesar de ello, muchos profesores cedieron

4 Artículo 26 de la Declaración Universal de Derechos Humanos: “Toda persona tiene derecho a la educación. La educación debe ser gratuita, al menos en lo concerniente a la instrucción elemental y fundamental”.

5 Objetivo 4 de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible: “Garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos”.

ante la alta tensión entre el trabajo en la crisis y sus cátedras, obligando a que sus actividades tuvieran que redistribuirse entre los docentes que se mantuvieron en sus plazas.

Desde la perspectiva de los estudiantes, los retos de la virtualidad han significado conexiones de internet con anchos de banda insuficientes desde sus hogares, algunos ubicados en sectores rurales o en comunidades vulnerables, en espacios poco adecuados, haciendo frente a la carencia de equipos informáticos, a la exigencia de conectividad para la educación virtual, a la pérdida del empleo de los padres y a la crisis económica del hogar. La ansiedad, entre otros factores, llevaron a un porcentaje al abandono (Abreu-Hernández *et al.*, 2020).

Esto es ratificado por la Asociación Colombiana de Universidades (ASCUN, 2021), de la que el director ejecutivo, Óscar Domínguez, expresó este pasado mes de enero 2021 que, según la encuesta aplicada por dicha entidad a 88 universidades colombianas, el índice de deserción de 2020 fue del 20% y que, igualmente, el reintegro al primer semestre de 2021 significó un 17% menos de matrículas. La previsión del mismo estudio para el segundo semestre del año es de una deserción del 23%. Por otra parte, hay que recordar en cifras de 2017 del BID que solo la mitad del bajo porcentaje de estudiantes que llega a la educación superior en Latinoamérica lograba graduarse. En esta situación pandémica, este indicador baja aún más con los porcentajes definidos y previstos por la deserción.

Otro de los estudios referentes de la región en esta situación es el realizado por el Banco Interamericano de Desarrollo junto a Universia Banco Santander, que desarrollaron el llamado “Diálogo virtual con rectores de universidades líderes de América Latina”. En este diálogo tenían como objetivo definir los principales retos y desafíos ante las circunstancias pandémicas. En el espacio participaron rectores de Costa Rica, Uruguay, México, Brasil, Ecuador, Colombia, Perú, Chile y Argentina, además de homólogos europeos de Portugal y España.

Lo definido en dicho espacio refiere aspectos de riesgo como: la digitalización forzada y precaria del currículo, así como el desbalance de la implementación de recursos y del despliegue de competencias; la inequidad expedita de la infraestructura tecnológica que evidenció los desiguales procesos de las instituciones en cuanto a sus propios procesos de digitalización interna y de cara a estudiantes y docentes, lo que también impactó en la velocidad de respuesta de continuidad del servicio educativo; la carencia de instrumentos y metodologías de evaluación y de acreditación de los saberes del estudiante en un contexto de enseñanza virtual; la presión ejercida a los docentes para responder al obligatorio cambio de modalidad pedagógica con capacitaciones, planeación curricular y responsabilidad ante acreditarse en ese campo; la brecha digital y el acceso limitado a tecnologías; los efectos psicológicos del confinamiento en la capacidad de aprendizaje de los estudiantes; el freno de los procesos de investigación; y los riesgos de la sostenibilidad financiera de las universidades.

De otra parte, en el esfuerzo por identificar las ventajas del proceso de adaptación que han vivido las universidades de la región, mencionaron: adaptabilidad del modelo

educativo y su influencia en la capacidad de reacción; capacidad de inversión en recursos de continuidad educativa ampliando el otorgamiento de becas y apoyos financieros, y realizando esfuerzos por disminuir la brecha digital mediante la identificación de casos críticos y apoyando con recursos tecnológicos y módems las posibilidades de mantener la experiencia educativa; educación continua de formación para docentes en pedagogía virtual, así como la promoción de la colaboración y solidaridad entre ellos; trabajo remoto del personal administrativo; y solidez institucional como una fortaleza esencial del gobierno universitario que permite su flexibilidad entre la presencialidad y la virtualidad.

La brecha digital es un tema que debe profundizarse en el análisis de la educación superior en América Latina. Como bien lo expresaron las directivas académicas, la adopción de las tecnologías digitales era un proceso activo en muchas instituciones de educación superior y universidades, en el cual se involucra tanto los recursos financieros y de infraestructura, como los humanos. Por ello no ha sido un proceso solamente de adquisición tecnológica y adecuación física, también la formación en la interacción virtual de docentes y estudiantes, administrativos y autoridades académicas de la comunicación interna, académica y de gobierno institucional. Estas capacidades exigen inversiones de dinero, conocimiento y tiempo de desarrollo de capacidades, por lo cual los procesos referidos por las instituciones son completamente disímiles (gráfico 1).

Al decretarse el aislamiento estricto, se demarcó un inicio acelerado de adaptación, la cual se tenía que hacer casi por la obligación de responder a las actividades del sector por parte de todos los miembros de la comunidad educativa, asumiendo las ventajas, las desventajas y los riesgos en las dinámicas propias de lo académico. Algunos desistieron en el camino, y son pérdidas para el proceso que difícilmente podrán recuperarse, pero también es claro que este proceso se establece como una oportunidad para integrarse al proceso de digitalización que domina todos los sectores y que aceleró la integración, con la pandemia, del educativo.

Se tendrán que asumir las posibles debilidades en la formación de los estudiantes que este año y medio han participado en este acelerado proceso de adaptación pedagógica de parte de docentes, instituciones y de ellos mismos, con la visión de poder construir continuas oportunidades de reforzamiento de competencias y conocimientos, en las ocasiones que sus procesos formativos lo permitan. También, no se deben disminuir las formaciones continuas a los profesores, para que cada día se apropien y encuentren mayor confianza en los procesos propios de la modalidad de enseñanza virtual, y con ello asegurar los máximos potenciales en que el resultado de este periodo tenga mayor éxito que dudas.

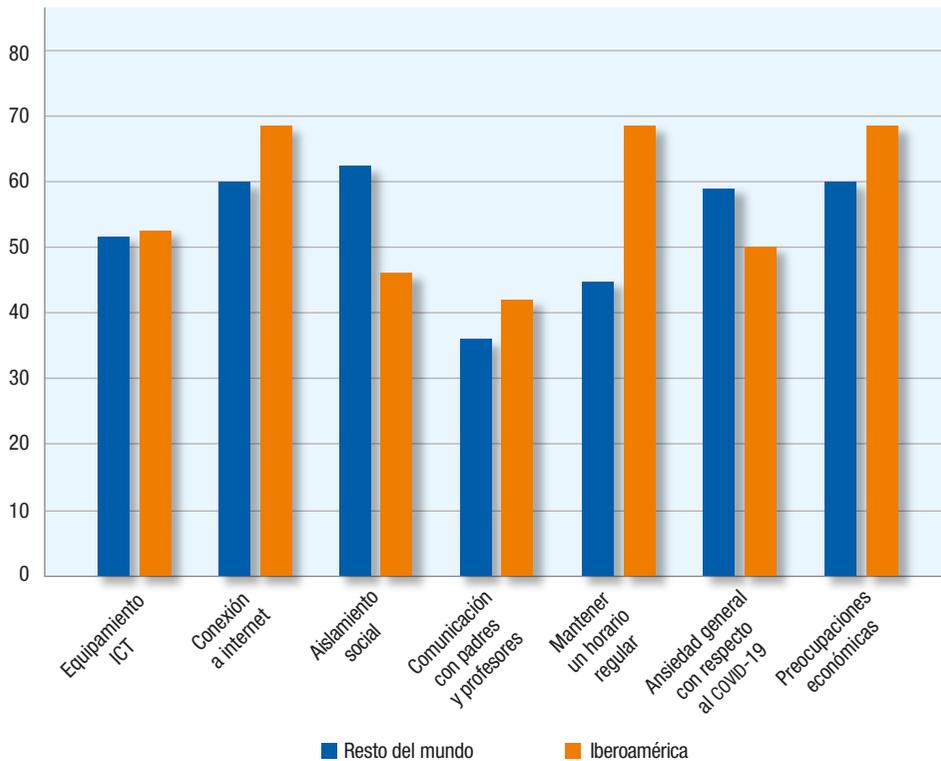
Recapitulando de manera estructural, el sistema de educación en general, y muy en particular el sistema de educación superior en América Latina, luego de años de debilitamiento debido a la presión constante de la autosostenibilidad y por las eficiencias neoliberales aplicadas a manera de directrices en las lógicas de gobierno institucional, se vieron altamente tensionadas ante la necesidad de respuesta exigida ante la crisis del COVID-19. Recursos tecnológicos y pedagogías activas propias al modelo virtual fueron,

según la medida de sus posibilidades de cada institución y sus comunidades educativas, la manera de adaptarse a las exigencias del aislamiento estricto, así como de dar continuidad a un servicio educativo de calidad. Para ello asumieron la formación de sus equipos docentes y sensibilizaron a sus estudiantes para asumir dicha modalidad, a pesar de la insuficiente capacitación, infraestructura, apoyo y recursos.

En cuanto al desajuste entre tecnología y competencias, los docentes universitarios no nativos digitales, en muchos casos con gran experiencia profesional y de conocimientos, tuvieron que generar una rápida adaptación que aún estará por evaluarse en tanto ellos mismos impartieron conocimientos por primera vez en la modalidad sin mayor posibilidad de prueba que en la aplicación directa.

Estos recursos, por sí mismos, no aseguran el éxito en el proceso de transformación de la formación (Unesco, 2020b) y en el que las relaciones socioeducativas, las cuales casi todas se enmarcaron en el relacionamiento mediante aplicaciones virtuales, dejaron excluidos a quienes no contaban con los dispositivos necesarios, la capacitación requerida o la conexión.

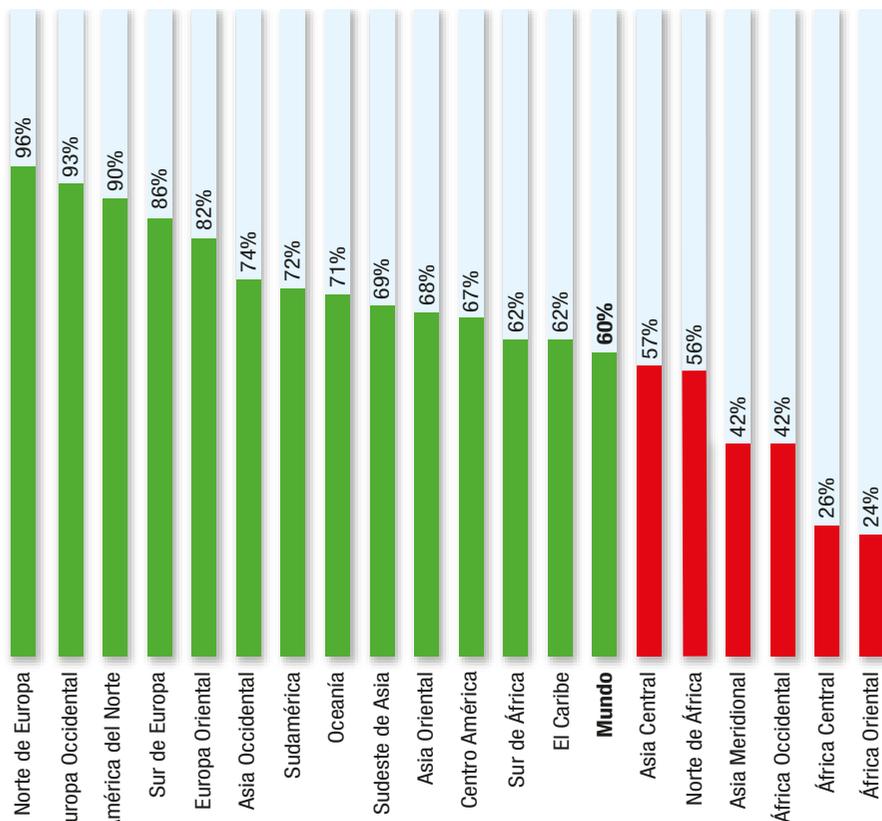
Gráfico 1. Principales dificultades de los estudiantes de educación superior durante la pandemia según las cátedras Unesco



Fuente Unesco e IESALC (2020, p. 15).

Según datos recogidos por Unesco e IESALC (2020), en Latinoamérica y el Caribe existen unos 25 millones de estudiantes de educación terciaria y solo un promedio del 45% de los hogares de la región tiene conexión fija a internet, y las zonas rurales aún cuentan con baja cobertura, lo que en sí genera exclusión o desvinculación del proceso educativo (gráfico 2).

Gráfico 2. Estadísticas de conectividad: tasa de penetración de internet en enero de 2021 por región del mundo



Fuente: Statista (2021).

En las brechas se cuentan los hogares que con ordenadores o accesorios (impresoras, escáneres, cámaras), pero de modelos desactualizados, inadecuados o insuficientes para apoyar a uno o más hijos y su requerimiento tecnológico para la educación; hogares sin experiencia previa en la utilización de estos equipos, o que simplemente no contaban con ellos, ni con servicios fijos, o con conexión a internet, o que dicha señal era de baja calidad afectando en todo sentido el acceso a los servicios de formación virtuales. La brecha tecnológica se ha hecho más evidente que nunca antes desde la popularización del computador, “afectando a las familias y a los estudiantes de los niveles educativos más altos, que requieren un nivel de autonomía mayor y una mejor planificación” (Álvarez Bardón, 2020), y a pesar de esta realidad, la prioridad de las autoridades

nacionales de algunos países tuvo que centrarse en esfuerzos de soporte para el nivel de educación básica y media primordialmente⁶.

Otra de las conclusiones de este periodo se relaciona con un cambio de paradigma, pues ha quedado demostrado que un factor como la edad no es un determinante en relación a la adaptación tecnológica, y la problemática se ubica más en la articulación entre tecnología (accesos), programas académicos, metodologías y exigencias del campo profesional a los docentes y a estudiantes. Para la Cepal y Unesco (2020), el ajuste y la crisis educativa tiene mayor relación por las limitaciones de acceso a las tecnologías en Estados pobres y en países en desarrollo, ya que las condiciones económicas de un país representan un sistema de exclusión con respecto a la calidad de la educación y al aseguramiento de formación.

Otros temas adicionales referidos por el informe del equipo técnico del Instituto Internacional de la Unesco para la Educación Superior (IESALC) como limitantes fueron los impactos de carácter inmediato frente al cese temporal de actividades académicas, las adaptaciones de la vida cotidiana a la nueva situación de aislamiento, los costes que eso implicaba para algunos estudiantes y la frustración ante la suspensión de los proyectos vinculados a las posibilidades de movilidad internacional que algunos estudiantes becarios, por ejemplo, tuvieron que suspender ante la situación, dejando para siempre atrás una única oportunidad de contar con una vivencia en esa dimensión. También están los contratos docentes que se vieron afectados por la situación, ya que no todas las instituciones de educación contaban con estrategias de continuidad o podían hacer frente a la disminución de matrículas a las que se vieron abocados algunos programas o formaciones académicas. Finalmente, debe mencionarse que la esfera administrativo académica también sufrió en algunos casos recortes buscando el equilibrio de sostenibilidad financiera, y que ha significado para algunas instituciones “como un enorme disruptor sobre su funcionamiento” (Unesco e IESALC, 2020, p. 10).

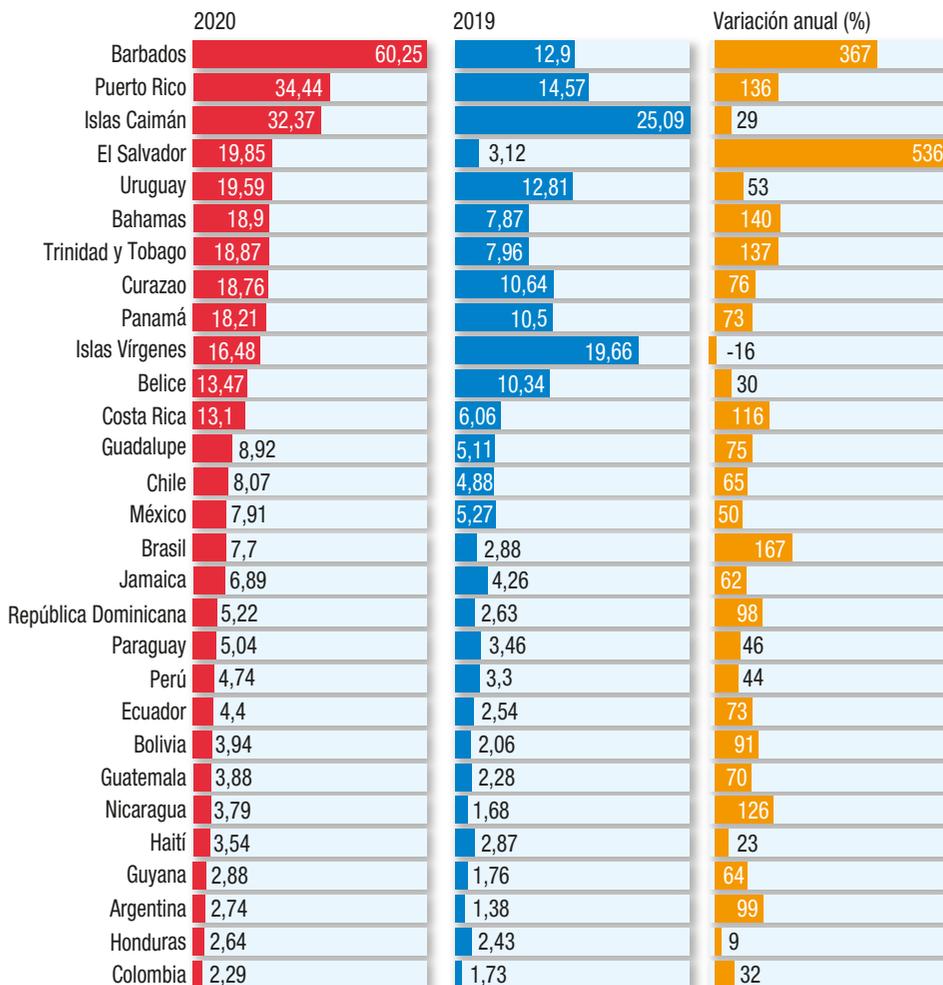
¿Qué traducen estas cifras de velocidad y penetración de internet?

Para varios países de la región significan altos precios para acceder a un servicio deficiente, única posibilidad establecida cuando lo que se tiene a disposición es una infraestructura insuficiente e índices bajos o medios de penetración de internet.

Tomemos las cifras del gráfico 3. En el caso de Colombia, los indicadores definen que presenta el internet menos asequible en la región y una muy baja velocidad, lo que impacta de manera directa la calidad de conexión, las posibilidades de buena recepción o interacción en zonas rurales, y dificultad de acceso por precio. Esto en términos cotidianos hace que las familias de docentes y estudiantes se vean obligadas en invertir en dicho servicio, afectando otros ítems de inversión.

6 Entre los ejemplos de apoyos gestionados por las instituciones, podemos citar el del Ministerio de Educación Nacional colombiano que con el apoyo del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones crearon acceso a plataformas que tenían como objetivo cubrir sin coste el consumo de datos para estudiantes de básica y media. También se tomaron medidas para aumentar el acceso a los contenidos digitales y enlazaron tanto la radio y la televisión para transmitir contenidos pedagógicos a través del canal institucional. Temas que no pudieron replicarse en el nivel superior de educación (Cerdán-Infantes et al., 2020).

Gráfico 3. Reporte de velocidad de internet



América Latina y el Caribe reportaron una velocidad promedio de 7,41 Mbps, una de las más bajas en el mundo, comparando a otras regiones como el Sureste de Asia (6,59 Mbps) y el África subsahariana (6 Mbps).

Fuente: Fair Internet Report (2020).

Lo anterior nos permite afirmar que toda respuesta dada en la educación superior ante la crisis del COVID-19 fue limitada, ya fuese por las condiciones institucionales propias para asumir la modalidad virtual de educación, al igual que las limitaciones tecnológicas y operativas que implicaba para docentes y estudiantes, y la evidente brecha digital que seguro dejó a estudiantes sin continuidad. Lo cierto es que parte del aprendizaje del sector debe dirigirse a proyectar modelos de respuesta ante posibles nuevas crisis que puedan venir a futuro, así como mecanismos que permitan solventar las que deja el presente, las cuales también implican que la infraestructura de conectividad mejore en condiciones y cubrimiento en la región.

Campos de acción del sistema de educación superior poscrisis del COVID-19

Luego de comprender cómo la crisis del coronavirus puso a prueba la integración de las políticas y reformas que previamente a este acontecimiento se instalaron en la gubernamentalidad de la región, y de entender cómo se dieron las diversas reacciones en el sector educativo, podemos tener otra visión desde las limitaciones y adaptaciones vividas para responder a las dificultades de dar continuidad a la educación superior, así como poner en perspectiva las posibles consecuencias y las posibilidades aprendidas para que sean un derrotero de acción del sector.

Cuando un sistema educativo no da oportunidad de integrarse fácilmente, no puede hablarse del interés genuino de un Estado de aplicar el derecho a la educación, es decir, de hacerlo real. Este es el gran antecedente en América Latina de la situación prepan-demia, ante la evolución de este derecho. A la educación se accede con condicionales según se pueda participar en los términos sociales del consumo del servicio educativo. Estos términos han sido previamente organizados mediante distintos mecanismos de clasificación: clase (privilegios), geográficos, de infraestructura física y tecnológica, y de acceso. Todos ellos aspectos que integran el denominado concepto de calidad. En sí, además es un sistema centralizado, en el cual participan aún porcentajes bajos y medios de la población, llegar a finalizar la educación media e integrarse a la educación superior continúa siendo un esfuerzo inalcanzable para muchos.

En noviembre de 2020 se llevó a cabo la conferencia del Instituto Internacional de la Unesco para la Educación Superior en América Latina y el Caribe (IESALC). Aunque los resultados nacionales aportados a la Unesco entre 2000 y 2018 evidencian un aumento en el acceso a la educación superior en el mundo (tasa bruta de matriculación⁷ del 19% al 38%), y que para América Latina y el Caribe ese aumento significó ubicarse en el segundo mejor resultado de la tasa bruta de matriculación en la educación superior en el mundo (del 23% al 52%), también confirmó que la relación entre el acceso a la educación superior y el perfil socioeconómico de los estudiantes sigue concentrado en los estratos sociales más altos (de 2000 a 2018, el porcentaje de crecimiento de la tasa bruta de matriculación entre los más pobres de la región fue del 5%, en 2018 en 10%; y en los ricos fue del 22%, y en 2018 en 77%). En palabras cortas, la exclusión sigue siendo progresiva y queda acentuada de manera profunda con la crisis del COVID-19 (Unesco, 2020b) (gráfico 4).

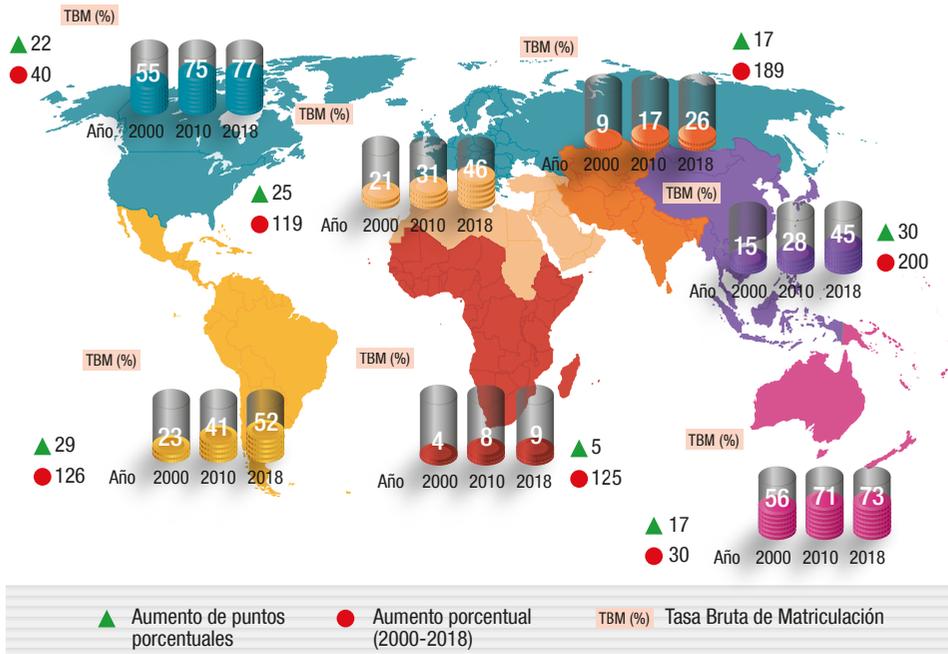
Los jóvenes de América Latina, según los datos anteriores, siguen con las pocas oportunidades de acceder al sistema de educación superior y por ello su expresión constante de insatisfacción e incertidumbre ante su futuro, como lo concluye el estudio

7 Porcentaje de la población matriculada en relación con la población total del grupo de edad recomendado.

realizado por la Universidad del Rosario (2021)⁸: el 44% de los jóvenes que trabajan están vinculados a empleos informales, es decir, sin ningún tipo de seguridad social ni laboral. Del total de entrevistados, el 36% tiene hijos. Un resultado a destacar es el nivel de confianza en las universidades, que es superior al 70%, una de las pocas instituciones que aún tiene su reconocimiento en ellos. Dicha confianza significa que esperan que las universidades e instituciones de educación superior en general les den opciones concretas para lograr acceso a ellas.

Sobre este punto, el dilema para la universidad como la institución que es merecedora de la confianza y esperanza de la juventud, la encamina a recorrer una ruta doble: la del servicio de calidad para el mercado global educativo que le permita seguir alimentando los registros calificados, las acreditaciones y los *rankings*, destinando los beneficios obtenidos para convertirse en el motor de construcción del verdadero cubrimiento y apertura de oportunidades para los jóvenes, muchos ellos de las regiones alejadas de las grandes capitales, o las periferias urbanas, que esperan ansiosamente en sus espacios por la presencia comprometida y activa de la universidad en sus entornos.

Gráfico 4. Matrículas en educación superior en el mundo (2020)



Fuente: Unesco e IESALC (2020).

8 La Universidad del Rosario de Colombia entrevistó a 2.556 jóvenes de zonas urbanas (Bogotá, Medellín, Cali, Barranquilla, Cúcuta, Bucaramanga, Pasto, Cartagena, Villavicencio, Neiva, Pereira, Montería y Manizales). La encuesta se aplicó del 6 al 12 de mayo 2021, representa un universo de 4,4 millones de jóvenes entre los 18 y 32 años, de todos los niveles socioeconómicos.

En relación a lo que ha significado la educación en línea, utilizaré el ejemplo de Bolivia, que con una población total de 11,75 millones de habitantes y con una urbanización del 70,3%, solo 5,58 millones de ellos son usuarios activos del servicio de internet, lo que aún dejó durante la pandemia y deja aún en el presente a unos 47,5% de sus habitantes sin acceso a dicho servicio, y por ende fuera del servicio educativo, entre otros (Shum, 2021). El Banco Interamericano de Desarrollo (BID, 2020) calcula que el 20% de la región no tiene acceso al internet móvil. Quiere esto decir que los esfuerzos realizados por la educación superior requieren que también los esfuerzos nacionales en infraestructura digital mejoren de manera integral en la región (gráfico 5).

Los cierres aumentaron de manera contundente las brechas en acceso de los más vulnerables. Las desventajas de este sector se han profundizado. Otros aspectos que deben sumarse son esenciales en la construcción de un consolidado impacto de la educación en la sociedad, como son los avances en la transformación de la violencia intrafamiliar y de género, los índices de pobreza y desempleo, la malnutrición, la salud pre- y posnatal, el hambre y la migración, situaciones que durante los cierres de pandemia generaron los mayores traumatismos sociales con difíciles indicadores que llevaron a sociedades como la mexicana y colombiana a pronunciarse duramente contra estos flagelos.

Gráfico 5. Costos de internet en América Latina

Precio promedio de la suscripción mensual a internet de banda ancha fija en 2020



Fuente: Merca2.0 (2021).

Las fortalezas a resaltar del sistema con la resiliencia de los sistemas educativos son el compromiso de los docentes. Otra de las conclusiones define como irremplazable la educación presencial, la interacción personal y el rol que juega en la formación humana y la educación. ¿Cuánto nos tomará recuperar para volver integrar a los estudiantes que quedaron excluidos? ¿Cuánto afectará en vacíos de aprendizaje la continuidad de estudiantes a quienes se les brindó como opción de continuidad la promoción automática? ¿Qué nivel de conocimientos pudieron asegurarse mediante las metodologías virtuales, en muchos casos asumidas con prisa por parte del profesorado? ¿Si no hemos logrado en la región la consolidación de infraestructura y cubrimiento de la educación superior, será la conectividad una vía posible además de potencial?

Estas preguntas han inspirado varias posiciones, entre ellas, la de la actual directora de Educación para América Latina de la organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco), Claudia Uribe, quien ve necesario que “La conectividad debería ser un derecho humano”.

Conclusiones y recomendaciones

La educación superior, desde el primer momento, se ve cuestionada, interpelada, en su posicionamiento ético, social y político durante la pandemia. En América Latina y su contexto de inequidad social altamente diferenciado, se le exige ser constructora de posibilidades de continuidad educativa, de espacios de encuentro y diálogo entre todos los sectores para enfrentar la crisis social y económica provocada por el COVID-19. De la institución universitaria se espera que movilice solidariamente a la sociedad para la construcción del fortalecimiento de los valores democráticos para el resurgimiento de los diezmados derechos civiles, sociales e individuales en el contexto en una esfera de construcción de opciones hacia los más necesitados.

Al ser la educación un derecho y al mismo tiempo un servicio de gran importancia para nuestras sociedades, el contexto y las circunstancias de origen, desarrollo y respuesta ante una crisis son fundamentales para comprender el cómo y el porqué de los impactos que se han definido para generaciones enteras de estudiantes, de la relación entre sus posibilidades de gestión de la crisis, y el impacto en la pobreza, el desarrollo humano y la construcción de una sociedad democrática. Tanto los gobiernos nacionales y locales deben asumir el diagnóstico de debilidades que la crisis del COVID-19 evidenció en cada diagnóstico institucional, involucrando a la comunidad educativa y gestionando posibles alianzas regionales y locales para las mejoras necesarias de cada institución junto a sus estudiantes.

Será necesario impulsar un sistema de becas y apoyos a las familias para que los estudiantes provenientes de sectores marginados prosigan sus estudios. En muchos ámbitos, son precisamente estos alumnos los que están mejor capacitados para entender y vincularse con la atención a la salud de los sectores marginados y para impulsar la atención primaria en salud, ya que estos factores, desde una mirada holística y multidimensional, impactan directamente las posibilidades, el nivel y la capacidad de los

jóvenes para asumir los retos de la educación superior. Surge de este periodo también nuevas forma de práctica pedagógica, reconociendo las diversidades en características y metodologías, pero desde ya se prevé que permitirá una mayor receptividad de los formatos combinados o *blended*, lo que otorgará nuevas funcionalidades a las propuestas académicas que podrán brindar accesos y posibilidades interesantes en las regiones más alejadas, desde que la infraestructura y las posibilidades de recursos y trabajo beneficien a dichas regiones.

El contexto pospandemia claramente será de recesión económica, lo que implicará fuertes contracciones en la inversión pública educativa y una reducción posible en la matrícula privada de educación superior, la constante dinámica de vinculación de los procesos de enseñanza y aprendizaje, y la tecnología. La búsqueda de apoyos para el estímulo de la vinculación y continuidad de los estudiantes será imprescindible para que haya continuidad y se brinden oportunidades de crecimiento de la tasa de vinculación de los sectores más desfavorecidos.

Si las crisis son catalizadores de la interdependencia, podremos afirmar que la pospandemia fortalecerá la integración en la gubernamentalidad transnacional y en los mercados educativos, al igual que en la consolidación de la perspectiva neoliberal de la oferta, la cual finaliza ampliamente fortalecida por la implementación educativa virtual. En ese aspecto, la inspección y vigilancia deben trascender no solo como fuente de presión para las inversiones y la consolidación de procesos en investigación, docencia e infraestructura universitaria, sino también deben construir un camino para apoyar el desarrollo de las comunidades, ya que sin ello no se podrá dar continuidad y ampliación a la inclusión en este nivel de formación a muchos jóvenes de los sectores medios y bajos de la sociedad.

Referencias

- Abreu-Hernández, L. F.; León-Bohórquez, R. y García-Gutiérrez, J. F. (2020). Pandemia de COVID-19 y educación médica en Latinoamérica. *Revista de la Fundación Educación Médica*, 23(5), 237-242. Recuperado de: http://scielo.isciii.es/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2014-98322020000600002&lng=es&tlng=es.
- Álvarez Bardón, A. (2020). Alumnos sin acceso a la educación a distancia: la pandemia saca a la luz grandes desigualdades. *The Conversation*. Recuperado de: <https://theconversation.com/alumnos-sin-acceso-a-la-educacion-a-distancia-la-pandemia-saca-a-la-luz-grandes-desigualdades-135889>.
- Asociación Colombiana de Universidades [ASCUN]. (2021). Encuesta a universidades e instituciones de educación superior sobre retención. *El Espectador*. Recuperado de: <https://www.elespectador.com/educacion/poblacion-estudiantil-universitaria-cayo-un-17-en-2020-segun-ascun-article/>.
- Banco Interamericano de Desarrollo [BID]. (2020). *La educación superior en tiempos de COVID*. Recuperado de: <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/La-educacion-superior-en-tiempos-de-COVID-19-Aportes-de-la-Segunda-Reunion-del-Di%C3%A1logo-Virtual-con-Rectores-de-Universidades-Lideres-de-America-Latina.pdf>.
- Cepal y Unesco. (2020). *La educación en tiempos de la pandemia de COVID-19*. Santiago: Cepal - Unesco. Recuperado de: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45904/1/S2000510_es.pdf.
- Cerdán-Infantes, P.; Francisco-Zavala, J. C.; Suárez, S.; Márquez de Arboleda, A.; de la Cadena, S.; y Vergara Rojas, S. (2020). *Impactos de la crisis del COVID-19 en la educación y respuestas de política en Colombia*. Recuperado de: <https://pubdocs.worldbank.org/en/641601599665038137/Colombia-COVID-education-final.pdf>.
- Dabène, O. (1997). *La région Amérique latine: Interdépendance et changement politique*. París: Presses de Sciences Po. Recuperado de: https://www.youtube.com/watch?v=cbJsAFk7_rI.
- El Ucabista. (2020). *Con clases a distancia se reiniciarán actividades académicas*. Recuperado de: <https://elucabista.com/2020/04/07/con-clases-a-distancia-la-ucab-reiniciara-actividades-academicas-el-27-de-abril/>.
- Fair Internet Report. (2020). *Velocidad de internet por región del mundo*. Recuperado de <https://fairinternetreport.com/>.
- Fassin, D. (2018). *Por una repolitización del mundo: las vidas descartables como desafío del siglo XXI*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores.
- Merca2.0. (2021). *Costos de internet en América Latina*. Recuperado de: <https://www.merca20.com/asi-es-como-se-compara-el-costo-del-internet-en-latinoamerica/>.

- Ministerio de Educación Nacional. (12 de marzo de 2020). *Comunicado del Ministerio de Educación Nacional, el Sistema Universitario Estatal (SUE), la Asociación Colombiana de Universidades (ASCUN) y la Red de Instituciones Técnicas, Tecnológicas y Universitarias (REDTTU) sobre la contingencia generada por el COVID-19*. Recuperado de: https://www.mineduacion.gov.co/1759/articulos-393856_recurso2_pdf.pdf.
- Nodal. (2021). *Así fue el regreso de las clases presenciales en varios países de América Latina*. Recuperado de: <https://www.nodal.am/2021/03/asi-fue-el-regreso-de-las-clases-presenciales-en-varios-paises-de-america-latina/>.
- Organización de las Naciones Unidas [ONU]. (1948). *Declaración Universal de Derechos Humanos*. Recuperado de: <https://www.un.org/es/about-us/universal-declaration-of-human-rights>.
- Organización de las Naciones Unidas [ONU]. (2015). *Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Asamblea General de la ONU*. Recuperado de: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/education/>.
- Organización de las Naciones Unidas [ONU]. (2020). Más de 156 millones de estudiantes están fuera de la escuela en América Latina debido al coronavirus. *Noticias ONU*. Recuperado de: <https://news.un.org/es/story/2020/03/1471822>.
- Organización de las Naciones Unidas [ONU]. (2021). América Latina es la región en desarrollo más afectada del mundo por la pandemia. *Noticias ONU*. Recuperado de: <https://news.un.org/es/story/2021/03/1489112>.
- Pontificia Universidad Javeriana (2020-2021). Comunicados de rectoría 03, 06, 07, 08 y Circular de Secretaría General 008. Recuperados de: <https://www.unijaveriana.edu.co>.
- Portafolio. (2 de junio de 2021). *Lo que debe saber del regreso a clases presenciales en el país*. Recuperado de: <https://www.portafolio.co/mas-contenido/regreso-a-clases-presenciales-colegios-publicos-en-bogota-reabririan-entre-junio-y-julio-del-2021-552575>.
- Rose, N. (2012). *Políticas de la vida. Biomedicina, poder y subjetividad en el siglo XXI*. La Plata: Unipe, Editorial Universitaria.
- Semana. (16 de marzo de 2020). *Estas son las universidades que suspendieron sus clases presenciales por coronavirus*. Recuperado de: <https://www.semana.com/educacion/articulo/coronavirus-en-colombia-cuales-universidades-suspendieron-clases-presenciales-y-cuales-no/657010/>.
- Shum, Y. M. (2021). *Internet, digital, redes sociales y social media mundial 2021*. Recuperado de: <https://yiminshum.com/internet-social-media-mundo-2021/>.
- Statista. (2021). *Estadísticas de conectividad: infografía de la tasa de penetración de internet en enero de 2021 por región del mundo*. Recuperado de: <https://>

es.statista.com/grafico/24230/tasa-de-penetracion-de-internet-por-region-del-mundo.

- Unesco. (2020a). *Acciones de las universidades ante el COVID-19*. Recuperado de: <https://www.iesalc.unesco.org/2020/05/05/acciones-de-las-universidades-ante-el-COVID-19/#.YLrOevlKhPY>.
- Unesco. (2020b). *El acceso de los más desfavorecidos a la educación superior es un desafío a enfrentar en América Latina y el Caribe*. Recuperado de: <https://www.iesalc.unesco.org/2020/11/18/el-acceso-de-los-mas-desfavorecidos-a-la-educacion-superior-es-un-desafio-a-enfrentar-en-america-latina-y-el-caribe/#.YNDP8kVKhPY>.
- Unesco e IESALC. (2020). *COVID-19 y educación superior: de los efectos inmediatos al día después. Análisis de impactos, respuestas políticas y recomendaciones*. Recuperado de: <https://www.iesalc.unesco.org/wp-content/uploads/2020/04/COVID-19-070420-ES-2-1.pdf>.
- Unicef. (2020). *Para cada niño. Reimaginemos un mundo mejor: Informe Anual de Unicef 2019*. Nueva York: Unicef. Recuperado de: <https://www.unicef.org/media/71156/file/UNICEF-informe-anual-2019.pdf>.
- Universidad del Rosario. (2021). *Qué piensan y sienten los jóvenes*. Recuperado de: <https://www.urosario.edu.co/Graficoes/2020/Informe-Que-piensan-sienten-y-quieren-los-jovenes.pdf>.
- Universidad Ricardo Palma. (2020). *Noticias institucionales*. Recuperado de: <http://www.urp.edu.pe/>.

Migraciones de preservación, espacios de vida y espacios de muerte: impacto de la pandemia por el COVID-19 en la vida de las poblaciones migrantes

Marcela Ceballos Medina*, Janneth Clavijo Padilla** y Adriana González Gil***

Introducción

En este capítulo abordamos la relación entre la gestión de la pandemia por COVID-19 realizada por los Estados-Nación a través del endurecimiento del régimen de fronteras y del control migratorio, las crisis políticas y socioeconómicas generadas por la pandemia y sus diversas afectaciones a poblaciones en distintas formas de movilidad. Para ello, retomamos las reflexiones y los resultados de investigación del proyecto

* Investigadora y docente del Instituto Pensar de la Pontificia Universidad Javeriana e integrante del Nodo Colombia del proyecto (In)movilidades en las Américas.

** Investigadora Asistente del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) de la Universidad Provincial de Córdoba (en proceso de designación) e integrante del Nodo Colombia del proyecto (In)movilidades en las Américas.

*** Investigadora del Grupo Estudios Políticos del Instituto de Estudios Políticos de la Universidad de Antioquia e integrante del Nodo Colombia del proyecto (In)movilidades en las Américas.

(In) movilidades en las Américas¹, basados fundamentalmente en revisión documental, monitoreo y análisis de prensa durante un año y medio² y, en nuestro caso, etnografía virtual. En esta indagación nos concentramos en el contexto de pandemia en Colombia, al tiempo que consideramos su articulación con las dinámicas regionales en materia migratoria, abordando los siguientes interrogantes: ¿qué incidencias tienen las crisis económica y social producidas por la pandemia del COVID-19 en los derechos de poblaciones migrantes?, ¿qué transformaciones y continuidades de los mecanismos de control y regulación migratoria se observan con relación a la forma en que los Estados están gestionando la pandemia del COVID-19?, ¿cómo están afectando estas transformaciones y continuidades a las distintas poblaciones migrantes?, ¿cómo están respondiendo los Estados, la sociedad civil y las poblaciones migrantes a esta situación?

Para su desarrollo, el texto se divide en cinco apartados: en el primero, abordamos las reconfiguraciones del régimen de fronteras y de control de la movilidad, así como sus implicaciones en las migraciones y en las poblaciones migrantes; en el segundo, examinamos las formas en que se expresan las crisis socioeconómicas y estas reconfiguraciones en las vidas de personas en movilidad en el territorio colombiano; en el tercero, identificamos las principales respuestas estatales; en el cuarto, las respuestas de solidaridad y hospitalidad desde la sociedad civil; y en el último, cerramos con las conclusiones y haciendo una síntesis de recomendaciones para dar respuesta a estas situaciones desde distintos ámbitos de gobierno y en el actual contexto³.

Régimen de fronteras y control migratorio: inmovilidad y coerción

La reconfiguración de los procesos migratorios en las Américas, en el actual contexto de pandemia, está atravesada por la profundización de dos aspectos centrales: la irregularización y la precarización de la población migrante. En primer lugar, mencionamos la irregularización de las poblaciones migrantes y su reproducción mediante una serie de respuestas estatales orientadas a restringir la movilidad (sin éxito) en el ámbito regional, las cuales oscilan entre la necropolítica y la biopolítica. La necropolítica, como estrategia para implementar medidas que niegan el derecho a migrar y, en consecuencia, la existencia en el espacio territorial, social, jurídico y político del sujeto migrante. La

1 El proyecto está integrado por más de 80 investigadores en 15 nodos (regiones) que mapean la situación de 21 países en las Américas. Se han identificado 11 situaciones en común para toda la región, asociadas a las formas de gestión de la pandemia y sus impactos. El proyecto realiza un seguimiento a tres temas centrales en la gestión de la pandemia: las medidas estatales adoptadas y sus impactos en poblaciones migrantes, las situaciones de riesgo que enfrentan los migrantes y las respuestas sociales desplegadas. Inicialmente se basó en el monitoreo de prensa, pero actualmente combina múltiples fuentes. Para más información ver: www.inmovilidades.org.

2 Consultamos, además, informes de organizaciones de la sociedad civil, de diversos centros y grupos académicos, de agencias intergubernamentales y de cooperación internacional, así como documentos (escritos y audiovisuales) que consignan las experiencias de poblaciones migrantes 'a pie', registradas en diversos medios alternativos.

3 Algunas de las reflexiones aquí presentadas hacen parte de otras publicaciones que han divulgado los resultados de esta investigación (Revista Común, junio 2 de 2021; Boletín Transfronteriza, 8 de junio de 2021, CLACSO).

biopolítica, a través de disposiciones que regulan el tránsito de poblaciones migrantes y sus condiciones de permanencia en los espacios nacionales, con el fin de filtrar estos flujos selectivamente, contener la movilidad masiva y generar condiciones que obligan a buscar el retorno o que propician el tránsito y la itinerancia como formas de expulsión del territorio en el corto y mediano plazo. El análisis realizado en el marco de la pandemia nos permite afirmar que la irregularización está afectando principalmente a la población en tránsito, que recurre a las vías clandestinas para sostener el proyecto migratorio y se ve expuesta a múltiples violencias, resultando muchas veces en la muerte como destino final (Liberona, 2020).

Así, en el actual contexto de pandemia, el orden fronterizo internacional está profundizando el rol coercitivo de las fronteras, en donde se superponen el control sanitario y el control de la movilidad, lo que incrementa la vulnerabilidad y la exposición al riesgo de migrantes, desplazados, refugiados, personas en tránsito (Liberona, 2020). Estos dos aspectos caracterizan De Genova denomina “la producción sociopolítica y jurídica de determinados tipos de sujeción” de la población migrante (citado en Álvarez, 2017, p. 156), mediante marcos que reproducen la ilegalidad e irregularidad y evidencian la negación del sujeto migrante y de su existencia a partir de estrategias de expulsión del espacio social, político, jurídico y físico. De esta manera, la gestión estatal de la pandemia y de la movilidad presentan un rasgo común en la región: el desmonte de los marcos de protección universalmente reconocidos y atribuidos al deber estatal de protección frente a la vida e integridad de poblaciones migrantes, independientemente de su estatus migratorio.

Así, planteamos que desde los Estados se consolida una política de negación de la movilidad como opción de supervivencia, de resistencia y de fuga a los sistemas de opresión, junto con estrategias institucionales orientadas a la selectividad de migrantes que permitan obtener mayor utilidad en diversos sentidos —en particular, en términos económicos— y a la eliminación de quienes pueden acarrear demandas consideradas *inadmisibles* para el Estado desde el marco del neoliberalismo consolidado en las democracias liberales en la región.

En segundo lugar, queremos resaltar la precarización de las condiciones en que ocurre la movilidad y que limitan constantemente el acceso a los medios de existencia; es decir, de producción y reproducción de la vida. La configuración de contextos altamente riesgosos e inseguros (la sujeción al control de grupos criminales que regulan el tránsito por los corredores fronterizos, la exposición permanente al hurto, al abuso y a la explotación, a la xenofobia, a la violencia sexual, racial y a otras formas de violencia sociopolítica) se combina con el despojo de los medios materiales (transporte, agua, comida, albergue, atención en salud) y simbólicos de existencia (la producción de discursos y prácticas de violencia xenófoba) que amenazan la reproducción de la vida.

A estas dinámicas de precarización subyacen estrategias de despojo múltiple en términos de los medios materiales y simbólicos de existencia y de “la expropiación estatal de las capacidades políticas de autodeterminación de los sujetos en lucha” (Navarro, 2015, p. 20). En el actual contexto, el despojo comprende modalidades denominadas

como “tráfico” de migrantes, categoría que se refiere a lo que diversos autores críticos prefieren denominar “migración clandestina en tránsito” y que se ha incrementado a raíz del control sanitario y de la movilidad en pandemia. El despojo en estas poblaciones se expresa en la pérdida de control de la situación y en la involuntariedad del proceso; concretamente a través de situaciones como acudir al “coyotaje”, el endeudamiento para pagar el viaje, el engaño sobre los costos y condiciones del trayecto, las modalidades de explotación y las múltiples violencias sobre las poblaciones en tránsito (incluyendo abusos sexuales, torturas, homicidios), todo lo cual hace de esta una migración forzada (Liberona, 2020).

El despojo en el actual contexto de pandemia también se expresa en la negación del sujeto migrante desde el régimen de control migratorio y desde las distintas formas a las que recurre la migración clandestina, ante el cierre de posibilidades de transitar por los conductos “autorizados” por los Estados. Sin embargo, las poblaciones en tránsito, la mayoría de las cuales se movilizan “a pie”, hacen parte de un proceso de resistencia emergente que desafía el régimen de fronteras. Por otro lado, encontramos como cuestión transversal —a partir de la intervención de organismos estatales y organismos intergubernamentales y de cooperación internacional— la centralidad que el discurso humanitario, asociado a las nociones de solidaridad y generosidad, ha adquirido en el tratamiento de la población migrante, en particular de origen venezolano (Palma-Gutiérrez, 2021). Retomamos la diferenciación que elaboran Dadusc y Mudu (2020) entre prácticas *humanitarias* y *prácticas autónomas de solidaridad migrante* para observar el funcionamiento de varias de las medidas implementadas en el territorio colombiano, enmarcadas en el régimen regional de migraciones y fronteras (Irani, 2019; Domenech y Días, 2020).

La diferenciación supone distinguir prácticas denominadas como humanitarias —que dialogan y robustecen el control a la movilidad, priorizando la soberanía estatal y, por ende, el régimen de control, a través de la *fronterización*—, de aquellas que desafían y cuestionan la selectividad y administración institucional sobre las poblaciones migrantes. Es decir, “en lugar de ‘llenar los vacíos’ del Estado o mejorar las fronteras y prevenir sus violencias, las prácticas autónomas de solidaridad migrante buscan ‘crear grietas’ en el buen funcionamiento de los regímenes fronterizos”, son una forma de resistencia política que cuestiona el control y la mercantilización de las vidas de los y las migrantes (Dadusc y Mudu, 2020, pp. 3 y 4). Si bien operan en simultáneo, las prácticas autónomas de solidaridad migrante han sido criminalizadas en diversos contextos bajo el argumento de que la oposición a los dispositivos de control supone un apoyo deliberado a la migración *desordenada e irregular*. Emergen entonces como formas de respaldo de la autonomía frente a la emergencia de nuevas restricciones y categorías jurídicas creadas por los Estados y agencias intergubernamentales. También frente a las medidas estatales orientadas a priorizar la *seguridad nacional* y que someten a las personas migrantes a espacios de muerte, de modo que evaden las obligaciones en materia de protección de la vida y garantía de los derechos y servicios fundamentales.

En los casos que examinamos, la frontera colombo-venezolana constituye uno de los corredores migratorios más dinámicos en términos de las migraciones “de ida y

vuelta” y la frontera con Panamá, particularmente en el Darién, deviene en un escenario de externalización de la frontera de Estados Unidos con Suramérica. En este contexto, Colombia se configura como lugar socioespacial de tránsito y permanencia de poblaciones que migran intra y extra continentalmente. El territorio colombiano funciona como conexión de Suramérica con la ruta hacia Estados Unidos y Canadá por Centroamérica, atravesando el Darién. También conecta la migración extracontinental desde países asiáticos, africanos, desde Cuba, Haití, República Dominicana, en ruta hacia Centro y Norteamérica, que en su mayoría ingresan al continente por Brasil o por Ecuador. La migración a pie convierte al cuerpo de estas poblaciones en el territorio y en el vehículo que hacen posible el tránsito en un contexto en el que el gobierno estatal y paraestatal de rutas y medios de transporte anteriormente utilizados son un viaje casi seguro a la muerte.

Crisis socioeconómica y formas de impacto sobre la población migrante en territorio colombiano

Los efectos de las medidas adoptadas durante la pandemia sobre el deterioro de las condiciones sociales, económicas y culturales de amplios sectores poblacionales en la región (CEPAL, 2020), han puesto en evidencia la presencia histórica de la desigualdad, la inequidad y el difícil acceso a los derechos, así como los impactos diferenciales sobre sectores poblacionales vulnerables, entre los cuales la población en movimiento (desplazada, refugiada, migrante) ocupa un lugar central (ISALC, 2020).

Una de las tendencias observadas en el contexto de la pandemia para las poblaciones que transitan la frontera colombo-venezolana es la migración “de ida y vuelta” de manera permanente, como una estrategia de preservación en el marco de las vulnerabilidades producidas por múltiples violencias (desempleo, desalojos forzados de sitios de vivienda, cierre de posibilidades para generar ingresos, discriminación y xenofobia) y que resultan en la precarización de las condiciones de vida. Estas circunstancias han generado una migración de la población que se había asentado en Colombia y que busca regresar a Venezuela, en una especie de tránsito permanente o de permanencia en la ruta, sin que sea claro que exista un lugar de asentamiento o destino pensado como “definitivo”. La errancia permanente se convierte en el camino de vida posible; en algunos casos, en el único posible.

Las nociones de “destino definitivo” y “vocación de permanencia” tan usadas por las agencias intergubernamentales encargadas de la regulación y el control de la migración —como ACNUR y OIM— pierden sentido en medio de las circunstancias que empujan a las poblaciones migrantes a buscar condiciones de existencia en la ruta que se transita principalmente a pie. Algunas organizaciones definen esta migración como de “reflujo” en el caso de la frontera colombo-venezolana (Bolívar, 2021) o “en reversa” (proyecto (In)movilidades). En realidad, los tránsitos permanentes en ambos sentidos de ida y

vuelta hacen pensar que se trata de una “itinerancia” que se constituye en estrategia de preservación, ante los cercamientos que imponen los espacios nacionales a los migrantes y la consecuente expulsión de sus dimensiones políticas, jurídicas y territoriales.

Frente a la negación del movimiento como opción de vida, la disputa de las poblaciones migrantes por un *lugar* (político, jurídico, físico, entre otros sentidos) conlleva a la problematización de las concepciones y estructuras de pensamiento propias del orden nacional y del nacionalismo, y a una reconsideración de la noción de ciudadanía asociada a los procesos de inclusión y exclusión. En sintonía con Sayad (2008), el análisis de las migraciones nos permite develar las dinámicas de construcción del orden estatal y las *arbitrariedades* que ese orden supone. Los presupuestos nacionalistas envuelven una serie de prácticas que son asumidas como certeras y naturales; la *arbitrariedad* estatal que la migración pone en evidencia desafía el mandato del sedentarismo y el *lugar* asignado a ciertas poblaciones en el sistema capitalista. De igual forma, siguiendo a Mezzadra (2016), la difícil distinción entre “dentro” y “fuera” en el actual régimen de fronteras pone en cuestión los límites y alcances de la “inclusión” y la “exclusión” y, en consecuencia, devela las tensiones presentes en el ejercicio pleno de la ciudadanía, por lo cual proyecta la acción de los migrantes hacia la lucha por el “derecho a *reclamar* los derechos”, dada la tendencia a la precarización del trabajo y a la ilegalización de la migración (Mezzadra, 2016, pp. 21 y 24).

Es así como la búsqueda permanente de un lugar convierte la itinerancia en una constante. Los datos recopilados por distintas agencias permiten hacernos una idea de la magnitud de esta dinámica migratoria “de ida y vuelta” o de itinerancia en la frontera colombo-venezolana, en donde el cierre de los pasos fronterizos regulados por el Estado se mantiene desde marzo de 2020. Según datos recopilados en terreno por la plataforma interagencial R4V, el 67% de las personas en tránsito que cruza la frontera a pie está ingresado a Colombia y el 23% está saliendo hacia Venezuela, en una especie de “retorno forzado” ante la precarización de la vida, incluyendo los desalojos a que se han visto expuestas las personas inmigrantes en medio de la pandemia; la imposibilidad de generar ingresos o acceder a medios de vida (la mayoría se insertan en el sector informal del trabajo) y la falta de alimentos (R4V y GIFMM, 2021). Es así como el 11% de los grupos en viaje reportaron haber retornado a Venezuela por lo menos una vez.

Las principales razones enunciadas por estas personas para iniciar el regreso a Venezuela son: la reunificación familiar (64%) y la falta de ingresos (35%), seguidas por la tenencia de vivienda en ese país (30%) y el cuidado de la familia allí (25%). Estas dos últimas motivaciones denotan formas de protección colectiva del núcleo familiar y su patrimonio, intentando la reunificación, pero no para quedarse en un solo lugar, sino intentado un nuevo proyecto migratorio en otros países: tres de cada cuatro grupos de viaje que están reingresando al territorio colombiano señala a Colombia como destino y uno de cada tres que sale hacia Venezuela piensa volver a Colombia en el corto plazo (R4V y GIFMM, 2021).

Una proporción importante de población que reingresa a Colombia busca llegar a Perú (11%) o Ecuador (10%) en procesos de reunificación familiar en el sentido contrario

al pretendido “retorno” proclamado por los Estados desde donde sale la población venezolana. Aproximadamente el 35% de quienes retornan a Venezuela proviene de Colombia, pero el grueso 65% hace parte de una migración desde países como Ecuador, Perú y Chile, en una dinámica de tránsito a nivel suramericano. Dentro de las motivaciones para salir de Venezuela en busca de otros territorios propicios para el proyecto migratorio, se encuentran las restricciones en medios de vida, las dificultades para el acceso a alimentos, a servicios de salud y de educación y la búsqueda de reunificación familiar. Respecto a los sistemas de opresión de los que “huyen” en Colombia, estas personas reportan la negación del derecho a la salud, aún quienes padecen enfermedades crónicas y mujeres gestantes. La negación del derecho a la educación y la configuración de la escuela como un escenario de xenofobia y violencia institucionalizada completan este contexto adverso (Consejo Noruego para Refugiados, 2020).

Un rasgo característico de la migración a pie ante las múltiples restricciones a la movilidad por medio de transporte público emitidas recientemente por el gobierno de Colombia (Red Humanitaria, 2020) es la exposición al riesgo:

La alta proporción de tránsito a pie (63%) implica una exposición elevada a diversos riesgos en la ruta. El 13% de quienes (re)ingresan [a Colombia] y el 11% de quienes retornan declararon haber corrido riesgos para su seguridad durante su viaje en Colombia, principalmente robos, violencia física y amenazas (R4V y GIFMM, 2021, p. 2)⁴.

El 40% utiliza transporte público y el 9% vehículo particular. La sujeción a quienes operan el control en las rutas rurales de cruce de fronteras o “trochas” implica la exposición a explotación y abuso sexual, robo de documentos de identificación, robo de pertenencias, violencia física, entre otros riesgos.

La irregularización de estas poblaciones es el común denominador: el 83% de acuerdo con la plataforma R4V y el 98% de acuerdo con el Consejo Noruego para Refugiados (2020) se encuentran en dicha situación. De la mano de esta irregularización encontramos medidas estatales que restringen el acceso a medios fundamentales para la existencia: en primer lugar, los alimentos (más del 60% de las necesidades principales reportadas por las personas entrevistadas), transporte, alojamiento y agua limpia. La limitación a estos medios de existencia hace parte de las medidas adoptadas por los gobiernos en el marco de la pandemia: cierre de albergues, suspensión de la entrega de alimentos, suspensión de los viajes de transporte público y cierre de fronteras (Red Humanitaria, 2020). La exposición a temperaturas extremas, la deshidratación y la falta de atención en salud hacen parte de estas condiciones precarizadas en la ruta. No hay lugar para asearse ni para protegerse de las condiciones climáticas.

4 De acuerdo con la encuesta realizada en mayo de 2020 por el Grupo Interagencial de Flujos Migratorios Mixtos (GIFMM): “los hogares con ingresos obtenidos de un trabajo formal disminuyeron del 91 por ciento, antes de la pandemia, al 20 por ciento durante el aislamiento preventivo; por su parte, los hogares que no tenían ningún tipo de ingresos aumentaron del 4 por ciento antes del aislamiento, al 48 por ciento”.

Adicionalmente, encontramos una mayor vulnerabilidad en la migración al examinar la conformación de estos grupos: 18% niñas, 15% niños, 28% mujeres. De estas, 13% son mujeres gestantes y/o lactantes. El grueso de la población se ve expuesta a múltiples violencias y la falta de agua, alimentos, medicinas y servicios médicos es un factor de mayor riesgo para estas personas.

En respuesta a esta situación encontramos una movilidad que configura una acción colectiva en la ruta. El Grupo Interagencial de Flujos Mixtos identificó 1.311 grupos de viaje, conformados por 4.361 personas. De estos, aproximadamente 877 grupos estaban (re)ingresando a Colombia y el destino de 304 era Venezuela (pretendidos retornos). Solo la mitad de ellos han recibido algún tipo de ayuda. La población de tercera edad en la ruta, que generalmente viaja sola, no con el núcleo familiar, se une a estos grupos de caminantes como mecanismo de protección (Bolívar, 2021). Tales acciones de resistencia en grupo implican un mecanismo de lucha contra el régimen de control y de negación del sujeto migrante, encontrando en la ruta formas de evadir los mecanismos de estos regímenes y sistemas, así como la consolidación de solidaridades entre migrantes y entre poblaciones asentadas que hacen parte de la sociedad civil.

La frontera entre Colombia y Panamá es otro de los espacios donde se evidencia la exacerbación del control a la movilidad y la adopción de prácticas asociadas a dispositivos de necropolítica sobre la población migrante. En la última década se ha observado un aumento de personas migrantes que transitan por diferentes pasos de la zona fronteriza, siguiendo la ruta panamericana hacia Norteamérica. El paso por ese territorio supone cruzar el golfo de Urabá, generalmente en embarcaciones precarias e inestables, para luego realizar una travesía de varios días por la selva del Darién.

Según el informe de la Defensoría del Pueblo de la República de Panamá (2021), entre 2018 y 2019 se observó un crecimiento importante de la población extranjera que transita por el país, en su mayoría de procedencia de Estados Unidos, Colombia, Costa Rica, Venezuela y Cuba. Igualmente, ha sido importante durante la última década el incremento de los flujos migratorios que ingresan a Panamá por la frontera con Colombia de manera irregularizada, provenientes de diversos lugares, entre ellos: Haití, India, Bangladés, República Democrática del Congo; por el Darién, procedentes de Malí, Nepal, Benín, Costa de Marfil y Sri Lanka. El seguimiento realizado por la Defensoría del Pueblo permite señalar que se dirigen hacia México, Estados Unidos y Canadá.

Los distintos informes de organismos de derechos humanos dan cuenta de la retención de población migrante en ruta hacia Centro y Norteamérica como una política institucional de control y de despojo de sus derechos ciudadanos. Las estaciones de recepción de migrantes en las provincias de Chiriquí y Darién dan cuenta de una práctica institucionalizada de detención en la que la vulneración de los derechos es permanente. Durante 2020 ingresaron a Panamá 6.465 personas migrantes por la frontera colombo-panameña, “muchas de ellas se vieron impedidas de continuar su viaje hacia países de Norte América por el cierre de las fronteras y tuvieron que permanecer en las Estaciones de Recepción de Migrantes (ERM) en las provincias de Chiriquí y Darién” (Defensoría del Pueblo de la República de Panamá, 2021, p. 5).

A partir del trabajo durante diez meses en las ERM, la Defensoría afirma que “el país ha servido de puente para el tránsito de las personas migrantes que ingresan de forma irregular mediante ‘el flujo controlado’ a través de la frontera colombo-panameña y que tienen como países de destino Norteamérica” (Defensoría del Pueblo de la República de Panamá, 2021, p. 12). La noción de “flujo controlado” se encuentra asociada a un acuerdo binacional entre Panamá y Costa Rica firmado en 2017, que establece disposiciones sobre los sistemas de control integrado entre los dos países. En la actualidad, las cancillerías de Panamá y Colombia se encuentran en diálogos para replicar un acuerdo binacional que contemple el criterio de flujos controlados de migrantes en el territorio fronterizo compartido (Newsroom Infobae, 9 de abril de 2021).

Las personas que llegan diariamente a las ERM en la provincia del Darién presentan afectaciones a su salud, tales como enfermedades gastrointestinales, afecciones en la piel debido a picaduras de insectos, enfermedades respiratorias, cardiovasculares, entre otras adquiridas durante su tránsito por la selva. Como señala la Defensoría del Pueblo, las medidas estatales adoptadas en el marco de la pandemia por COVID-19 han impactado y precarizado aún más las condiciones de tránsito y permanencia de las poblaciones migrantes, que se encuentran sometidas a periodos de espera y detención indefinida por más de diez meses sin que se hayan implementado medidas alternativas a la detención. Las personas confinadas en dichos espacios están expuestas a las arbitrariedades y al abuso de fuerza de las autoridades que administran las estaciones, así como al contagio por COVID-19. En su mayoría son mujeres, niños, niñas y adolescentes, madres en gestación que no reciben la atención diferenciada; incluso en el caso de las mujeres embarazadas, quienes después del parto son regresadas a las ERM, pese a las condiciones insalubres y a la falta de acceso a servicios para el control posnatal (Defensoría del Pueblo de la República de Panamá, 2021, pp. 50-52).

Los campamentos organizados por aproximadamente 1.200 migrantes varados en las playas del pacífico colombiano, quienes transitan en ruta hacia México y Estados Unidos, dan cuenta de estrategias de retención desreguladas por parte de los Estados, pero que les mantienen confinados en el espacio abierto, sin provisión ni atención alguna. Esta situación se hizo evidente en enero de 2021 cuando aproximadamente 500 carpas de haitianos, cubanos y personas provenientes del continente africano se instalaron en la zona turística del municipio de Necoclí (subregión de Urabá, en el departamento de Antioquia). La respuesta del alcalde de esta localidad fue declarar la emergencia sanitaria y humanitaria como una forma de estigmatización de los migrantes, pues les asoció con amenazas a la vida y a la seguridad de los habitantes del municipio (*Semana*, 27 de enero de 2021).

Respuestas estatales

Las respuestas estatales adoptadas para la gestión migratoria en el contexto colombiano reciente presentan cuatro rasgos fundamentales que oscilan entre la necropolítica —asociada a la expulsión del sujeto migrante del lugar socioespacial— y la biopolítica

—orientada a la regulación y al control de tránsito y permanencia en los territorios—. El primer rasgo es la *paraestatización* del control en los corredores migratorios, como una situación *de facto* que resulta del cierre y la hipervigilancia fronterizos. Los cierres de frontera y la restricción a la movilidad han resultado en una especie de licencia tácita para que grupos armados organizados no estatales de todo tipo ejerzan el control de rutas, “trochas” y territorios por donde transitan las poblaciones migrantes. El segundo rasgo es la adopción de medidas provisionales que otorgan un carácter temporal a la migración y al acceso al territorio para poblaciones migrantes (Ceballos, Clavijo y González, 2021). Esta temporalidad se convierte en una condición permanente y alimenta un ciclo de condiciones de irregularidad que constituyen barreras permanentes de acceso a derechos y reproducen múltiples violencias institucionales.

El tercer rasgo es la implementación de disposiciones orientadas a limitar y controlar aún más el ingreso y la permanencia en el territorio, así como a vigilar a las personas en migración. Las implicaciones de estas medidas tienen que ver con la reducción de las posibilidades de ingresar y permanecer en el territorio, con la imposición de salidas para preservar la existencia que están marcadas cada vez más y contradictoriamente por la amenaza de muerte, la explotación y otras formas de violencias. El cuarto rasgo es la restricción estatal a la ayuda denominada humanitaria, lo cual limita el acceso a la atención de emergencia y a los medios de vida fundamentales para la existencia, tales como agua, alimentación, albergue y asistencia médica.

Ahora bien, ¿de qué modo se evidencia la convivencia entre las prácticas humanitarias asociadas al régimen de control de las migraciones y las prácticas autónomas de solidaridad hacia y entre las personas migrantes en el contexto colombiano? Para responder este interrogante debemos volver la mirada hacia los argumentos y los efectos derivados de la implementación de una serie de medidas estatales en materia migratoria, entre ellas el cierre de los pasos fronterizos (desde marzo de 2020) y la restricción de la circulación de personas en el territorio nacional a modo de territorio *hermético*, bajo el argumento del *resguardo y protección* de la población nacional ante la pandemia por COVID-19. Esto reforzó la mirada xenófoba hacia las poblaciones migrantes como factores de *riesgo* y como *transgresoras* del mandato de inmovilidad.

Estas medidas se constituyeron en formas de control al movimiento y en un filtro necropolítico al que son supeditadas las personas migrantes, ya que no solo han acotado las posibilidades de ingreso al país. Para quienes el movimiento es una opción de supervivencia, ha supuesto abrirse *camino* por territorios en muchos casos letales, ya sea por lo inhóspito de la geografía como por las violencias que allí ejercen diversos grupos armados. En ese sentido, el efecto del cierre de fronteras no solo es la irregularización administrativa de las poblaciones, sino la delegación tácita y *paraestatización* de la administración y el control de las rutas, en su mayoría *trochas*, de grupos armados y mafias.

Otras medidas estatales que evidencian el carácter provisorio y temporal de atención a las poblaciones migrantes son la implementación de un corredor humanitario

en la frontera con Venezuela y la adopción de un Estatuto Temporal de Protección para migrantes venezolanos (ETPV), mediante el Decreto 216 de marzo de 2021. Estas medidas han sido paliativas y dialogan con las formas imperantes de gestión de las migraciones. Bajo el argumento de la emergencia humanitaria confinan a las poblaciones migrantes a espacios de espera indefinida, a categorías transitorias, a constante evaluación y reconocimiento de su presencia supeditada a los criterios nacionalistas y de defensa de la soberanía.

La forma en que operó el corredor humanitario, habilitado en abril de 2020, evidencia su carácter intermitente y selectivo, lo que llevó a una saturación de las zonas fronterizas como lo menciona el informe del Centro de Derechos Humanos de la Universidad Católica Andrés Bello:

Este canal no ha estado abierto de forma continua ni regular, debido a que Venezuela ha limitado el paso de personas por días y cantidades semanales que oscilan dependiendo de lo que, a juicio de las autoridades venezolanas, se requería para no saturar los PASI (Bolívar, 2021, p. 13).

Ahora bien, el ETPV se encuentra asociado a una categoría central, en el marco de medidas de atención desplegadas por organismos internacionales a poblaciones desplazadas de origen venezolano, es la construcción y legitimación de la categoría adoptada por el ACNUR referida a “venezolanos desplazados en el exterior” (ACNUR, 2020). Esta nominación revela la diferenciación anclada en el origen nacional y con ello la formulación de medidas específicas y de alcance limitado. A la vez, plantea una postura política con relación al contexto venezolano, habilitando posibles intervenciones al definir y visibilizar a la población venezolana como víctima. Es decir, esta visibilización de la migración de origen venezolano y la adopción y el uso político de una categoría específica, no redundan en la mejora de condiciones de vida de la población migrante, lo que se evidencia con la profunda precarización que atraviesan los llamados *caminantes*.

En el caso del ETPV, la medida no solo es de carácter temporal como suele ocurrir con las medidas orientadas a la regularización (por diez años), en este caso anclada al 31 de enero de 2021 (fecha de corte), lo que automáticamente produce la irregularización de quienes ingresan diariamente a pie por la frontera después de esta fecha. También establece la discrecionalidad del gobierno colombiano de turno para otorgar los beneficios contemplados en el Decreto, aunque los solicitantes cumplan los requisitos, por considerar que su presencia en el territorio sea inconveniente a los intereses nacionales o porque representen una amenaza a la seguridad. Adicionalmente, se pueden suspender los beneficios en cualquier momento y si los beneficios son negados, los postulados deberán abandonar el país en un plazo no mayor a 30 días o se verán sometidos a sanciones administrativas (dentro de las cuales está la deportación). En el caso de los solicitantes de asilo que cuenten con salvoconducto para permanecer en el territorio y se acojan al ETPV, se cancelará dicho documento y quedará vigente solamente el que establece el Decreto. Esto implica un desmonte del régimen de asilo y refugio y, con ello, del sistema de protección internacional.

Por último, el ETPV hace hincapié en el origen nacional de las personas a quienes cobija. En sus objetivos, plantea un “beneficio temporal de regularización” y la recolección de datos e información de los migrantes venezolanos, demandas prioritarias para el funcionamiento estatal, mas no para la reproducción de la vida cotidiana de las personas ya que no necesariamente garantiza una mejora en sus condiciones de vida ni la protección y el acceso a derechos. El Decreto no se articula con el proyecto de Política Integral Migratoria radicado en el Congreso en 2019 y aprobado en segundo debate en la Cámara de Representantes el 26 de mayo de 2021, ni con la política de asilo y refugio. Tampoco contempla medidas complementarias para garantizar la inserción socioeconómica de estas poblaciones, más allá de una documentación provisional. Esta medida se inscribe en la reducción de las posibilidades de ingresar y permanecer en el territorio con garantías de protección.

Aunque se evidencia una fragmentación entre los diferentes instrumentos que abordan la temática migratoria en el contexto nacional, cabe señalar que las medidas reiteran la importancia en la adopción y fortalecimiento de mecanismos de control y gestión sobre la población migrante bajo diferentes argumentos, entre ellos los denominados efectos “positivos” derivados de las migraciones y la centralidad que adquieren las contribuciones al desarrollo nacional, es decir, antes que un marco de garantías las medidas gubernamentales adjudican a las personas migrantes el cumplimiento de ciertas contribuciones y correspondencia en los criterios de selectividad (Clavijo, Ceballos y González, 2021).

Adicional a esta medida se encuentran disposiciones para la expulsión del territorio nacional. En Colombia opera una práctica denominada *salida voluntaria*, un mecanismo gubernamental que supone un permiso para abandonar el país en el corto plazo, por disposición propia, sin acarrear las sanciones de prohibición de reingreso que supone el proceso de expulsión.

Como señala Bolívar (2021) en el informe del Centro de Derechos Humanos de la Universidad Católica Andrés Bello (CDH-UCAB), el organismo Migración Colombia publicó en 2020 la Resolución 2357 que regula, entre otros procedimientos sancionatorios, la salida voluntaria. El artículo 26 de la Resolución hace referencia a las salidas voluntarias de personas en situación migratoria irregular “causada por flujos mixtos”. La resolución explicita que la suscripción de un acta de compromiso de salida voluntaria se realizará con anterioridad al inicio del proceso administrativo sancionatorio y tendrá un término de hasta cinco días, por única vez. Para esta suscripción se deberá presentar un documento de identificación idóneo, se tomará un registro biométrico y se efectuará un pago conforme establezca Migración Colombia.

El informe del CDH-UCAB señala que las autoridades colombianas reactivaron la Operación Muralla a partir del reflujo de migración venezolana, “con el objeto de identificar a personas en condición irregular que son devueltas inmediatamente a Venezuela, con frecuencia invocando la figura de salida voluntaria” (Bolívar, 2021, p. 24). Es importante señalar que frente a esta medida no hay ningún recurso que permita verificar el carácter voluntario de la decisión. Según la información relevada por la CDH, bajo

el mecanismo de *salida voluntaria* se han habilitado *devoluciones en caliente* en los departamentos de Arauca y Norte de Santander, donde las personas que carecen de documentación son sometidas a procesos de retornos forzosos, “son montadas en buses y devueltas a Venezuela, sin constatar sus posibles necesidades de protección internacional” (Bolívar, 2021, p. 25).

Otro espacio donde el permiso de salida voluntaria ha sido relevante es en la frontera colombo-panameña: para el cruce por la selva del Darién, como evidencia el documental producido en el proyecto Migrantes de Otro Mundo (2020), la salida voluntaria se constituye en un pase para transitar por la selva en el territorio colombiano con el propósito de llegar a Panamá. Es decir, el Estado colombiano habilita formalmente el paso transitorio y así evade la responsabilidad en la protección de la vida de las familias que emprenden esta travesía por varios días, con todas las inclemencias y amenazas de muerte que ello implica.

De este modo, tras el discurso de la ayuda humanitaria de emergencia en estas medidas provisionales, persiste una tendencia a la securitización de la migración reflejada en las formas adoptadas para el control fronterizo y el cierre de fronteras, bajo las cuales se ha profundizado la vulnerabilidad de los migrantes en tránsito, confinados en localidades fronterizas sin comida, sin techo, sin dinero y expuestos a condiciones de inseguridad y violencias. Particularmente, las mujeres han sufrido altos niveles de violencia sexual y los niños y niñas han sido explotados a través de la mendicidad o han sido abandonados en el tránsito de Venezuela a Colombia. En los casos examinados es posible constatar esta tendencia gubernamental a la adopción de medidas políticas de contención y control de la migración, que se corresponde con la securitización predominante y se oculta en los discursos humanitarios de los gobernantes de turno. Esto se profundiza en la coyuntura más reciente, bajo la cual el carácter transitorio y provisional de las medidas sobre el supuesto de ser una acción de “emergencia” deviene en una limitada atención y denegación de los derechos de los migrantes.

Solidaridades y hospitalidad

En contraste con estas estrategias de expulsión de los sujetos migrantes y de regulación de las distintas formas de movilidad, poblaciones migrantes y organizaciones de la sociedad civil, entre otros actores, han generado estrategias de lucha cotidiana y mecanismos de solidaridad. Entre ellas, la organización de la itinerancia de manera colectiva y acompañada como forma de protección en el trayecto, con la cual se enfrentan no solo riesgos asociados al clima, la falta de alimento y espacios para resguardarse, sino también al hecho de atravesar territorios donde las lógicas del conflicto armado están vigentes y son desconocidas por las y los migrantes (Bolívar, 2021). A pesar de las restricciones, encontramos organizaciones que sostienen los albergues y brindan acceso a comida en lugares por los que transitan los caminantes de manera “clandestina”, como por ejemplo el templo de una comunidad krishna en la ruta desde Bogotá al departamento del Tolima y las provisiones y víveres que la Red Humanitaria de Frontera entrega en la zona fronteriza de Pamplona y Cúcuta (departamento de Norte de Santander).

Si bien los grupos que transitan entre Colombia y Venezuela están constituidos por cuatro personas aproximadamente (R4V y GIFMM, 2021), los distintos testimonios compilados por el Centro de Derechos Humanos de la Universidad Católica Andrés Bello dan cuenta de la forma en que se van sumando a estos grupos personas que viajan solas, en particular jóvenes y de tercera edad (Bolívar, 2021). Estas dinámicas de colectivización de la migración evidencian estrategias de resistencia en el acto mismo de migrar. La importancia de la reunificación familiar entre las motivaciones implica un proceso de protección mediante la movilidad:

En medio de la llegada a una ciudad nueva, muchas veces sin familiares o personas conocidas, las personas refugiadas y migrantes se han encontrado no solo con personas locales o ya asentadas que les han ayudado, sino también con redes de organizaciones internacionales y nacionales, con organizaciones de las iglesias, particularmente la católica, y con la ayuda de parroquias y pequeñas iglesias que los han acogido y apoyado de diferentes formas [...]. El papel de las diferentes iglesias, en especial de la católica y sus organizaciones, ha sido muy importante. Diversos relatos mencionan el papel de la Iglesia, de los albergues, los comedores, los espacios de apoyo y los de escucha como vitales en su resiliencia, en su integración y en la superación de los diversos obstáculos que han tenido que enfrentar. La importancia de sitios como los albergues, los comedores y/o los espacios de apoyo para personas venezolanas refugiadas y migrantes van más allá de una labor humanitaria, de prestar servicios básicos y aliviar necesidades. Estos lugares brindan también la oportunidad de sentirse útiles, de ayudar a las personas nacionales que atienden estos espacios, de integrarse y en muchos casos de sentirse escuchados, de sentir que hay un espacio de confianza para poder desahogarse (Red Clamor, 2020, p. 44).

En el caso de las poblaciones en tránsito hacia Estados Unidos y México por el corredor pacífico colombiano y en el Darién panameño, se observan otro tipo de resistencias y solidaridades. Ante el cierre de frontera y tras casi cuatro meses de retención en las playas del municipio de Necoclí, los migrantes iniciaron una serie de protestas y manifestaciones exigiendo que les dejaran continuar su viaje hacia la frontera con Panamá, para llegar a su destino. La respuesta estatal fue el silencio y la desatención total a estos llamados, mientras que los grupos de transportadores marítimos reactivaron la venta de tiquetes como también las expediciones clandestinas operadas por grupos de narcotráfico y paramilitarismo (*Semana*, 3 de febrero de 2021). Este gobierno de facto en esa frontera es un ejemplo de la relación entre cierre fronterizo, paraestatación y configuración de espacios de muerte mencionados anteriormente.

Estas relaciones pueden ser entendidas en términos de hospitalidad cuando se refieren a la relación de ayuda mutua entre quienes llegan y quienes ya estaban allí. En este caso se trata de organizaciones de base como iglesias, redes de ayuda mutua y pobladores asentados en lugares de tránsito de poblaciones migrantes. Ante el cierre de los

espacios de ayuda humanitaria proporcionada por agencias de cooperación internacional y otros actores intergubernamentales del sistema de Naciones Unidas, observamos un desplazamiento de la ayuda hacia actores de la sociedad civil en un tipo de relación distinta, señalada por Celis (en prensa, 2021) a manera de una transformación de la concepción del otro como un extraño que llega a un lugar que les pertenece a quienes ya estaban allí. En este sentido, Celis señala que estas prácticas autónomas cuestionan la idea de la solidaridad como una relación desequilibrada entre donantes y receptores de la ayuda, presentados como víctimas desprovistas de capacidades en todo sentido.

Así, el contexto de restricciones y control a la población en movimiento que hemos esbozado devela una situación de vulneración de sus derechos que, sumada a la producción del miedo, la inseguridad y las violencias en los espacios transfronterizos, configura un ambiente de incertidumbre y precarización. Pese a ello, los migrantes resisten y despliegan una serie de acciones y formas organizativas que, más allá de la sobrevivencia, dan cuenta de su capacidad de agencia y de la articulación con la sociedad de acogida, a través de diferentes estrategias o como parte de una lucha reivindicativa compartida, sobre todo, en localidades fronterizas donde sufren de igual condición de vulnerabilidad.

El aumento de la migración a pie desde Venezuela ha dado lugar a la conformación de redes de apoyo en el camino y a la adopción de medidas de presión, movilización y reivindicación —protestas, levantamiento de campamentos, participación en movilizaciones— para llamar la atención de los gobiernos locales y de la sociedad en general, en la perspectiva del ejercicio del “derecho a *reclamar* derechos”. Estrategias que implican el despliegue de mecanismos de lucha contra el régimen de control y de reivindicación de la protección y la garantía de sus derechos. Estrategias que también ponen en evidencia la consolidación de solidaridades entre migrantes y poblaciones asentadas que hacen parte de la sociedad civil y dan cuenta de una emergente hospitalidad que transforma la solidaridad en una relación horizontal entre quienes llegan y pobladores que ya estaban allí, con quienes comparten similares condiciones de exclusión y denegación de derechos.

Conclusiones y recomendaciones

El abordaje de las dinámicas migratorias en corredores fronterizos de Colombia con Venezuela y de Colombia con Panamá nos permite afirmar que estamos ante estrategias estatales de despojo como formas de negación de la movilidad y de expulsión del sujeto migrante del espacio socioespacial, así como de regulación y control sobre el movimiento y sobre las poblaciones migrantes. Dichas estrategias de despojo se concretan en la restricción de los medios fundamentales para la existencia y en la negación del sujeto migrante, que implican su expulsión hacia espacios territoriales de muerte, donde los riesgos y la exposición a múltiples violencias se enmarcan en prácticas propias de necropolítica. Simultáneamente, el cierre del espacio humanitario implica un cierre de las posibilidades de acceso y permanencia en el territorio para las poblaciones migrantes.

En este contexto, los Estados imponen medidas temporales orientadas a incentivar los retornos y las salidas y aunadas a una política de desprotección.

En respuesta a esas estrategias, las poblaciones ejercen su derecho a migrar como una acción de preservación de la vida y como una forma de resistencia. En síntesis, podemos decir que la hospitalidad plantea una relación de transformación en la construcción de subjetividades entre quienes llegan y quienes ya están allí. En muchas ocasiones se comparten dinámicas similares de despojo y expulsión del espacio socioespacial en las zonas de frontera. Las relaciones de ayuda y solidaridad entre quienes comparten la experiencia de migrar empiezan a registrar formas de colectivización que constituyen resistencias y el ejercicio de la autonomía migrante. Por último, la ayuda humanitaria proporcionada por agencias internacionales se alinea cada vez más con prácticas de retención asociadas a las estrategias de regulación y control de ingreso y permanencia en el territorio.

El peso de las diversas afectaciones de las medidas adoptadas por la pandemia sobre la población desplazada, refugiados y migrantes, caracterizadas en el reciente informe de la Iniciativa Social para América Latina y el Caribe (ISALC, 2020), nos permite subrayar algunos problemas críticos y proyectar recomendaciones orientadas específicamente a mitigar y resolver tales impactos. La inmovilidad por el confinamiento, los desalojos de viviendas y albergues, la desatención o dilación de los trámites de regularización, asilo y refugio, las deportaciones y los retornos sin condiciones, el desempleo, la informalidad laboral, la falta de ingresos, la inseguridad alimentaria y las barreras de acceso a la salud; la producción de espacios de violencia e inseguridad proclives a la desprotección y vulneración de los derechos humanos; la exacerbación de acciones discriminatorias y de xenofobia que señalan a los migrantes como portadores del virus; la precarización y profundización de la pobreza de la población desplazada, son entre otros, asuntos que demandan una atención integral y urgente que comprometa decisiones gubernamentales, apoyos de organismos multilaterales y acciones de la sociedad en general.

Puntualmente, podemos plantear las siguientes recomendaciones:

- Respecto del ETPV, es necesaria una política migratoria que contemple medidas para los distintos migrantes en situación irregular en el territorio colombiano (no solamente de nacionalidad venezolana) y que se articule con el marco normativo en Colombia, reconociendo la naturaleza binacional de la migración proveniente de Venezuela (en los núcleos familiares que ingresan a territorio colombiano hay personas con doble nacionalidad y otras de nacionalidad colombiana): la Ley de Víctimas 1448 de 2011 que contempla medidas especiales para retorno de víctimas desde el exterior; los beneficios de la Ley de Retornos (1565 de 2012); la política de asilo y refugio en concordancia con los principios del Derecho Internacional de los Refugiados de no devolución y protección internacional; el proyecto de Política Integral Migratoria (aprobado en el Congreso de la República el 26 de mayo de 2021).

- Son necesarias medidas complementarias que garanticen la inserción social en el ámbito laboral y de acceso a servicios básicos como salud y educación, para quienes se acojan a los beneficios del Decreto. En este marco es necesario contemplar la transferencia de recursos desde el nivel central del gobierno a los gobiernos de los municipios receptores de población migrante, con el fin de que puedan ampliar su capacidad institucional de respuesta y garantizar la cobertura en salud y educación. Esto implica fortalecimiento fiscal y de capacidad de gestión institucional.
- Los programas de empleo deben incorporar componentes de pedagogía para sectores empresariales reacios a emplear población migrante y establecer un sistema que permita incorporar a los migrantes al sector público, como uno de los principales empleadores en el ámbito local (puede ser mediante la implementación de cuotas).
- Es necesario revisar y suprimir medidas de sanción administrativa que implican devoluciones, deportaciones y expulsiones.
- Es necesario que en la implementación del Decreto se incorpore el enfoque diferencial para responder a situaciones y condiciones particulares de refugiados de hecho y solicitantes de asilo; pueblos indígenas con doble nacionalidad; población LGBTI; niños, niñas y adolescentes; personas con movilidad limitada; mujeres gestantes.
- Así mismo, urge la gestión y asignación de recursos financieros para garantizar la sostenibilidad de acciones y programas de estabilización socioeconómica de la población desplazada, migrante y refugiada, sin discriminación alguna y en la perspectiva de su inclusión socioeconómica, laboral y cultural.
- Garantizar el despliegue de iniciativas para mitigar los impactos de la crisis generada por la pandemia con un enfoque de derechos humanos en cuyo centro se sitúe el respeto a la vida, se garantice el derecho a la salud, la seguridad alimentaria y el acceso a la educación, sin discriminación alguna.
- Asegurar el ejercicio permanente de derechos de la población migrante mediante un desarrollo legislativo de la Política Integral Migratoria del Estado Colombiano, aprobada en segundo debate por la Cámara de Representantes el 26 de mayo de 2021, que se oriente a resolver los problemas estructurales en esta materia, garantice prácticas de inclusión y no discriminación de la población migrante, y en cuya implementación cuente con la participación amplia de diversos actores interesados en la cuestión migratoria.
- Promover la participación efectiva y articulada de las organizaciones de poblaciones desplazadas, migrantes y refugiados, en los escenarios de participación de la sociedad civil y en el marco de los derechos a la participación, la organización y la protesta.

- Desarrollar una dimensión pedagógica de los resultados de investigación e intervención de universidades y centros de investigación, para favorecer acciones formativas que conjuren la expansión de prácticas xenófobas y discriminatorias contra la población migrante, y facilitar su inclusión e integración social.
- Replantear la división y las formas de categorización de las poblaciones migrantes, de modo que se garantice un acceso amplio a derechos y la eliminación del tratamiento diferencial y desigual basado en la situación administrativa *regular* o *irregular* de las personas migrantes.
- Respecto al ejercicio pleno de la ciudadanía de los migrantes, se propone viabilizar el reconocimiento de la “condición de conciudadanos a los no nacionales, a los migrantes intrarregionales” (Ramírez, 2016), esto es, el reconocimiento de sus derechos en el lugar de residencia, a partir del reconocimiento de la capacidad de decisión de los migrantes para ir de un país a otro y la consecuente responsabilidad que asumen respecto del marco jurídico del lugar donde se instalen. Ello implica responsabilidades compartidas por los Estados en sus diferentes escalas de gobierno, por los migrantes y por la sociedad de acogida⁵.
- El acceso a derechos ha estado marcado por una ciudadanía suscrita a los límites del Estado-nación; se recomienda no subordinar el acceso a derechos al carácter jurídico y normativo de la ciudadanía. Reconocer en los migrantes sujetos de derechos. Esto implica para los Estados avanzar en medidas que no fragmenten, excluyan y terminen estigmatizando al “extranjero”, sino al contrario, que se avance en acciones de reconocimiento en el marco de un pretendido Estado Social de Derecho a través de diversos mecanismos: acuerdos binacionales, iniciativas de integración subregional y regional, inclusión de los temas de movilidad humana en las agendas de gobierno y en las estrategias de desarrollo e integración regional.

5 El estudio de Ramírez (2016) propone el uso de la noción de “ciudadanía mixta”, entendida como la membresía a diferentes niveles políticos: local, nacional y regional, para viabilizar el real acceso a servicios por parte de los migrantes en el nivel local (municipal) y la necesaria transnacionalización de los derechos de la población migrante, dada la creciente migración intrarregional que supone el reconocimiento de nuevos actores políticos (p. 33).

Referencias

- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, ACNUR. (2020). *Datos básicos. Tendencias globales de ACNUR*. Recuperado de: <https://www.acnur.org/datos-basicos.html>.
- Álvarez, S. (2017). Movimientos migratorios contemporáneos: entre el control fronterizo y la producción de su ilegalidad. Un diálogo con Nicholas De Genova. *Iconos, Revista de Ciencias Sociales*, 58, 154-164.
- Bolívar, L. (2021). *Caminantes de ida y vuelta. El flujo de caminantes venezolanos por el continente en tiempos de pandemia*. Caracas: Centro de Derechos Humanos de la Universidad Católica Andrés Bello.
- Ceballos, M.; Clavijo, J. y González, A. (2021). Migraciones en tiempos de pandemia. Precarización, denegación y resistencias en el contexto colombiano. *Boletín (Trans)Fronteriza*, (2)8, 46-51.
- Celis, L. (2021). Colombie: Déplacement massif de population et construction d'hospitalité. Manuscrito aceptado para la publicación del libro colectivo *Emancipación e imaginarios políticos en América Latina*. Chile: CLACSO [en prensa].
- CEPAL. (2020). *América Latina y el Caribe ante la pandemia del COVID-19: efectos económicos y sociales*. Chile.
- Clavijo, J.; Ceballos, M. y González, A. (2021). Negación del sujeto migrante, itinerancias forzadas y preservación de la existencia: migraciones en y desde Colombia. En E. Domenech; G. Herrera y L. Rivera Sánchez (Coords.), *Movilidades, derecho a migrar y control fronterizo en América Latina y el Caribe*. Convocatoria CLACSO Siglo XXI, colección Miradas latinoamericanas: un estado del debate [en prensa].
- Consejo Noruego para Refugiados, NRC. (2020). *Reporte de situación. Migrantes y refugiados en tránsito provenientes de Venezuela*. Bogotá, D.C.
- Dadusc, D. y Mudu, P. (2020). Care without Control: The Humanitarian Industrial Complex and the Criminalisation of Solidarity. *Geopolitics*, 1-26. DOI: 10.1080/14650045.2020.1749839.
- De Genova, N. y Mezzadra, S. (2020). Migration and the Question of New Political Possibilities: Nicholas De Genova and Sandro Mezzadra In Dialogue. *Political Anthropological Research on International Social Sciences*, 1(2), 337-374. Recuperado de: <https://doi.org/10.1163/25903276-bja10010>.
- Defensoría del Pueblo de la República de Panamá. (2021). *La situación de derechos humanos de las personas migrantes irregulares en las provincias de Darién*

y Chiriquí en el contexto de la pandemia de COVID-19. Ciudad de Panamá. Recuperado de <http://www.defensoriadelpueblo.gob.pa/wp-content/uploads/2021/02/Informe-Especial-La-situacion-de-derechos-humanos-de-las-personas-migrantes-irregulares-en-las-provincias-de-Darién-y-Chiriquí-en-el-contexto-de-la-pandemia-de-COVID-19.pdf>.

- Domenech, E. y Días, G. (2020). Regimes de fronteira e ‘ilegalidade’ migrante na América Latina e Caribe. *Dossier Revista Sociologías*, 55, 40-73.
- Irani, A. (2019). “La construcción de lo común se suspende sin la crítica a la construcción del migrante como sujeto indeseable”, entrevista a Eduardo Domenech. *Rosa, una revista de izquierda*. Recuperado de: <https://bit.ly/2NvYloJ>.
- ISALC. (2020). *Voces y propuestas de América Latina y el Caribe. Transformaciones para salir de la crisis*. Recuperado de: <https://www.sur.org.co/voces-y-propuestas-de-america-latina-y-el-caribe-transformaciones-para-salir-de-la-crisis/>.
- Liberona, N. (2020). Fronteras y movilidad humana en América Latina. *Revista Nueva Sociedad*, 289, 49-58.
- Mezzadra, S. (2016). Proliferación de fronteras y “derecho de fuga”. *Papeles de relaciones ecosociales y cambio global*, 132, 13-26.
- Migración Colombia. (2020). *Resolución 2357 de 2020, por la cual se establecen los criterios para el cumplimiento de obligaciones migratorias y el procedimiento sancionatorio de la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia*.
- Migrantes de Otro Mundo. (2020). *Darién: cuando la muerte es una opción de libertad. Reportaje audiovisual*. Recuperado de: <https://migrantes-otro-mundo.elclip.org/pasos-prohibidos.html>.
- Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia. (2021). *Decreto 216 de 2021, por medio del cual se adopta el Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos*.
- Navarro, M. (2015). *Luchas por lo común. Antagonismo social contra el despojo capitalista de los bienes naturales en México*. Puebla: Bajo Tierra A.C, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, Instituto de Ciencias Sociales y Humanidades Alfonso Vález Pliego.
- Newsroom Infobae. (9 de abril de 2021). Panamá propone a Colombia un acuerdo de flujo controlado de migrantes. *Infobae*. Recuperado de: <https://www.infobae.com/america/agencias/2021/04/09/panama-propone-a-colombia-un-acuerdo-de-flujo-controlado-de-migrantes/>.

- Palma-Gutiérrez, M. (2021). The Politics of Generosity. Colombian Official Discourse towards Migration from Venezuela, 2015-2018. *Colombia Internacional*, 106, 29-56. Recuperado de: <https://doi.org/10.7440/colombiaint106.2021.02>.
- R4V Respuesta a Venezolanos y Grupo Interagencial sobre Flujos Migratorios Mixtos, GIFMM. (2021). *Caracterización conjunta sobre movimientos mixtos*. Bogotá.
- Ramírez, J. (2016). *Hacia el Sur. La construcción de la ciudadanía suramericana y la movilidad intrarregional*. Quito: CELAG.
- Red Clamor. (2020). *Pies, para qué te tengo. Testimonios de personas venezolanas refugiadas y migrantes*. Recuperado de: https://www.acnur.org/publications/pub_prot/5fad5e624/pies-para-que-tengo-testimonios-de-personas-venezolanas-refugiadas-y-migrantes.html.
- Red Humanitaria. (2020). *Informe S.O.S en la ruta de caminantes durante la pandemia de COVID-19 en Colombia*. Recuperado de: <http://redhumanitaria.co/documentos/>.
- Sayad, A. (2008). Estado, nación e inmigración. *Apuntes de Investigación del CECYP*, XII(13), 101-116.
- Semana. (27 de enero de 2021). *Más de 1.200 inmigrantes quedaron varados en Necoclí, Antioquia, tras cierre fronterizo con Panamá*. Recuperado de: <https://www.semana.com/nacion/articulo/mas-de-1200-inmigrantes-quedaron-varados-en-necocli-antioquia-tras-cierre-fronterizo-con-panama/202102/>.
- Semana. (3 de febrero de 2021). *En Necoclí, cientos de migrantes protestan para que les permitan seguir con su viaje*. Recuperado de: <https://www.semana.com/nacion/articulo/en-necocli-cientos-de-migrantes-protestan-para-que-les-permitan-seguir-con-su-viaje/202104/>.

La diplomacia sanitaria china: ¿oportunidad para Colombia?

Diana Andrea Gómez Díaz*

Introducción

La diplomacia sanitaria se concibe en este capítulo como parte constitutiva de la diplomacia pública, la cual ha desplazado el foco centrado en la seguridad nacional y ha proporcionado un lenguaje para argumentar que se preste atención a intangibles como los valores y el cultivo de la imagen, anteponiendo la capacidad de convencer a la de vencer, que era característica de la Guerra Fría. La diplomacia pública, a su vez, se inscribe en el denominado por Joseph Nye (2004) poder blando o *soft power*. El poder blando se refiere a la posibilidad de los Estados de incidir en actores estatales y no estatales, y persuadirlos para que sigan su ejemplo¹. Los Estados modernos denotan la necesidad de construir su poder, gestionarlo y dar forma a su imagen internacional, y difundir percepciones positivas que, como resultado, pueden contribuir a sus intereses políticos, económicos y culturales (Melissen, 2005; Szondi, 2008).

Zue Xuejin, de la Academia de Ciencias Sociales de Shanghái, destaca que para la República Popular China (RPCh) el poder blando tiene un significado crucial para el desarrollo interno, así como para la percepción internacional. Tal perspectiva se puede derivar de dos factores endógenos que son claramente determinantes en el caso chino. En primer lugar, la República Popular China es un país étnicamente diverso, dado que cuenta con 56 grupos étnicos y claramente diferenciados en cuanto a tipo de escritura,

* PhD en Estudios Políticos y Relaciones Internacionales. Profesora del Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (IEPRI) de la Universidad Nacional de Colombia. Coordinadora de la Red Asia-América Latina. Participó en el programa de Sinología de la Academia de Ciencias Sociales de Shanghái, miembro de la Red Iberoamericana de Sinología (RIBS) y de la Red Iberoamericana de Estudios Internacionales (RIBE). Contacto: dagomezdi@unal.edu.co.

¹ Para el politólogo Joseph Nye, poder blando no es lo mismo que influencia, sino que consiste en la habilidad para conseguir la preferencia de otros a partir de aspectos intangibles como la cultura, los valores políticos y las instituciones políticas atractivas. Estos factores son vistos como legítimos o como dotados de una gran autoridad moral, y por ello otros querrán seguirlos, lo que produce un poder de atracción sin necesidad de recurrir a la coacción.

tradiciones y, en ocasiones, religión. Por lo tanto, tiene que hacer un esfuerzo para construir una identidad nacional unificada dotada de un sentimiento de pertenencia como nación. En segundo lugar, un país con un gobierno autoritario requiere del fortalecimiento del poder blando para construir lealtad por parte de los ciudadanos y legitimidad por parte del partido gobernante². A su vez, en términos de objetivos externos es crucial mostrar a China como un actor internacional significativo y pacífico, un defensor potencial de otros países en desarrollo³. Por tal razón, la política exterior china se concentró a través de la diplomacia pública en buscar socios estratégicos y nuevas áreas de influencia, y promover la idea de un ascenso pacífico (McCormick, 2008, p. 3).

La nueva diplomacia pública comprende a la de tipo sanitario, que se concibe como ayuda y cooperación internacional, y está destinada, en principio, a promover la salud al hacer uso de programas para alcanzar objetivos externos, aunque no necesariamente relacionados con la salud. Los Estados eligen entre una amplia gama de opciones para dar forma a su diplomacia sanitaria, las cuales se clasifican en dos niveles: el multilateral, que se refleja en el compromiso con organizaciones intergubernamentales globales como la Organización Mundial de la Salud (OMS), y el bilateral, que se refiere a la ayuda bilateral destinada a generar y apoyar inversiones y donaciones, formar recurso humano capacitado, o todo acuerdo contemplado entre dos Estados que esté vinculado con el sector de la salud.

El aumento del ritmo de las pandemias en el siglo XXI ha constreñido a los Estados a afianzar la diplomacia sanitaria para que principalmente, a través de la cooperación internacional, se busque mitigar y contener los efectos de la diseminación de los virus. Pero las pandemias también crean oportunidades para que los Estados persigan objetivos de política exterior que sirvan principalmente a su interés nacional, en lugar de servir a la salud global (Fazal, 2020, pp. E78-E79).

Autores que se centran en la diplomacia sanitaria tienden a identificar los objetivos de la misma con los objetivos estratégicos de los países comprometido en tal diplomacia (Drager y Filder, 2007), logrando así que la diplomacia sanitaria se constituya en una forma de “ganar corazones y mentes” (Vanderwagen, 2006) y concibiendo las intervenciones de salud como justificadas por el interés nacional (Feldbaum y Michaud, 2010). Las inversiones estadounidenses en salud global, por ejemplo, aseguran percepciones favorables hacia los Estados Unidos (Katz *et al.*, 2011), así como las considerables inversiones de China en materia de salud en el África subsahariana que hacen parte de la política enmarcada bajo la denominada “Iniciativa de la Franja y la Ruta de la República Popular China” o “*Belt & Road Initiative*” (BRI), las que le generan al gobierno chino réditos tangibles e intangibles.

2 La literatura reciente ha argumentado que los Estados no democráticos, en un orden internacional que retóricamente privilegia la democracia y los derechos humanos, concentran aún más esfuerzos que otros Estados para influir en la forma en que las audiencias extranjeras los perciben (Gamso, 2021; Dukalskis, 2021).

3 De ahí el discurso que durante gran parte de los años del proceso de reforma y apertura chinos, instaurado desde 1978, se caracterizara por el diálogo Sur-Sur, lo que le permitió acercarse a los países en desarrollo con una retórica horizontal y solidaria con aquellos Estados caracterizados por un pasado colonial. Diálogo Sur-Sur y complementariedad conforman el contenido central del discurso chino sobre relaciones estratégicas con el mundo en desarrollo (Gómez, 2020b).

La diplomacia sanitaria en la política exterior de China

Debido a la emergencia sanitaria iniciada a comienzos de 2020 a raíz de los contagios por COVID-19, la diplomacia sanitaria se ha convertido en la característica más llamativa de la política exterior de China, pero no se trata de un fenómeno nuevo. Desde la fundación de la República Popular China en 1949, este país ha utilizado la diplomacia de la salud como una herramienta de poder blando en su política exterior. Cabe aquí hacer claridad sobre aspectos centrales de dicha política exterior. Esta última se concibe en dos niveles diferenciados, pero profundamente interrelacionados: la diplomacia formal que se direcciona de acuerdo a los lineamientos de las “asociaciones estratégicas” que China establece con otros países y se enmarca dentro de la diplomacia oficial⁴; y la informal o denominada “diplomacia popular” (entre pueblos o “pueblo a pueblo”) (*Mínjiānwàijiāo*, 民间外交), entendida como el cultivo de la gente amistosa hacia China en otros países⁵. La “diplomacia popular” fue creada para combatir el aislamiento al que se vio sumida la República Popular China tras su rompimiento con la Unión Soviética en plena Guerra Fría (1965), lo que la confinó a tener relaciones diplomáticas solo con Albania; y para enfrentar la competencia con Taiwán por formalizar relaciones diplomáticas con los diferentes países del mundo (Gómez, 2020b).

Durante el gobierno de Deng Xiaoping (1978-1992), China diseñó una diplomacia sanitaria integral en el marco del denominado “poder nacional comprensivo” (PNC) —un concepto usado inicialmente por el Ejército Popular de Liberación (EPL) del país asiático— que, para la Academia China de Ciencias Sociales (CASS, por sus siglas en inglés) incluye los ámbitos de la política, la economía, el poder científico-tecnológico y los asuntos externos (Gómez, 2017).

En 2016 el presidente Xi Jinping anunció la “*China Health Vision 2030*”, una serie de políticas de salud para el nivel local y global (Tan, Liu y Shao, 2017). En el marco de dichas medidas, el presidente chino, en enero de 2017, expresó su compromiso de construir una “Ruta de la Seda de la Salud” (HSR) mediante la firma de un memorando de entendimiento con la OMS (Lancaster, Rubin y Hooper, 2020), cuyos objetivos incluyen directrices tendientes a mejorar las condiciones de salud a nivel regional, capacitar profesionales, realizar foros para funcionarios de entidades de salud y establecer una red

4 Es de anotar aquí la clara prelación china a la diplomacia bilateral sobre la multilateral.

5 La política exterior iniciada en los años cincuenta del siglo pasado, bajo el liderazgo de Mao Ze Dong, tiene como nodo fundamental la siguiente frase expresada por él: “si los países [de América Latina] quieren establecer relaciones diplomáticas con nosotros, las acogemos con gusto. Si no quieren establecer relaciones diplomáticas con nosotros, podemos hacer negocios con ellos; si no quieren hacer negocios con nosotros, podemos hacer otros intercambios ordinarios con ellos” (Xu, 2006, p. 64). La diplomacia popular está constituida por actores no estatales como son los directivos de empresas, comerciantes, periodistas, académicos o cuerpos colegiados (médicos, artísticos, comerciales), quienes son los motores que van activando las redes de relación o *guanxi* en el nivel personal, así como generando influencia a diferentes niveles en el extranjero. Si bien la “diplomacia popular” ha obrado de manera tan silenciosa como anónima, también ha venido demostrando cómo los actores no estatales pueden afectar el entorno internacional e incidir las decisiones de política exterior.

de salud pública de la franja y la ruta para emitir una respuesta coordinada en materia de emergencias de salud pública (Lancaster, Rubin y Hooper, 2020).

Una característica cardinal de la diplomacia sanitaria china se encuentra en el hecho de que su atención centrada en el mundo en desarrollo ha sido una constante. Para el gobierno, el papel de países que están en vía de desarrollo es crucial, más aún en los años recientes. Así reza un editorial de la agencia estatal Xinhua (31 de diciembre de 2010):

Aunque aún se está generando, el cambio contemplado en la estructura económica mundial empezará a inclinar el equilibrio de poder mundial hacia los países en desarrollo, sin cuya participación y apoyo varios problemas mundiales no podrán ser abordados con la perspectiva apropiada.

El continente africano fue el primer destino de su diplomacia sanitaria, la cual enmarcó dentro de la iniciativa de impulsar su estatus global. En efecto, donde ha sido más evidente su presencia dentro del mundo en desarrollo ha sido en África (Gómez, 2020a). China envió su primer equipo médico a Argelia bajo la dirección del ex primer ministro Zhou Enlai el 6 de abril de 1963 (Jing, Peilong y Yang, 2011). Desde entonces, ha estado proporcionando asistencia médica consistente en el envío de médicos, la construcción de edificios hospitalarios y la educación y formación de personal médico africano.

Durante la epidemia del síndrome respiratorio agudo grave (SARS, por sus iniciales en inglés) en 2003, China enfrentó una condena significativa por su lentitud en compartir noticias sobre la enfermedad. Como resultado, mejoró su capacidad de respuesta y dedicó considerables recursos a un programa sólido de diplomacia sanitaria bilateral, especialmente en Asia y África subsahariana, en parte para rehabilitar su imagen en el ámbito de la salud global.

El brote de SARS contó con una importante cooperación multilateral, impulsada principalmente por el deseo de detener la propagación de la enfermedad. Aunque aclamada como un éxito, esta cooperación en su mayoría adoptó la forma de intercambio de información y asistencia técnica. No obstante, la República Popular China también envió una donación de tres millones de dólares en forma de equipos de protección personal y escáneres infrarrojos. Y a pesar de que la respuesta al SARS incluyó esfuerzos bilaterales destinados a eliminar la enfermedad, fue más notable el impulso dado para generar un aumento de la diplomacia sanitaria bilateral china en todo el mundo. De acuerdo con Tanisha M. Fazal (2020, E84), la diplomacia sanitaria bilateral como respuesta al SARS fue promovida más por intereses estratégicos que por intereses sanitarios, incluso cuando estaba en sus primeras etapas.

La brevedad del brote de H1N1 (gripe porcina) dificultó la realización de una evaluación del peso relativo de esfuerzos globales, regionales y bilaterales en la lucha contra dicho virus.

Por su parte, los primeros casos conocidos de síndrome respiratorio de Oriente Medio (MERS, por sus iniciales en inglés) se documentaron en Arabia Saudita y en el

Reino Unido en 2012. La débil respuesta de la OMS al MERS se debió a fuertes déficits presupuestarios, particularmente en el área de manejo de enfermedades infecciosas, relacionados en parte con la Gran Recesión de 2008. Entre tanto, hubo una importante colaboración para la investigación internacional en torno al MERS que podría considerarse como diplomacia sanitaria bilateral: universidades y ministerios de Salud de Alemania, Jordania, Países Bajos, Hong Kong, Estados Unidos, Túnez y Arabia Saudita destinaron recursos al análisis del MERS. China prestó asistencia técnica (Fazal, 2020, E86).

El ébola (EVE) surgió en Guinea a principios de 2014 y luego se propagó rápidamente en los países vecinos. En noviembre de ese año se hizo público el anuncio de que los presidentes Barack Obama y Xi Jinping cooperarían en su respuesta al brote de ébola. Este comunicado sugirió potencialmente un nuevo tipo de diplomacia sanitaria bilateral, caracterizada por cooperación entre dos grandes potencias para abordar una crisis de salud en un conjunto diferente de Estados y consistente en logística e investigación epidemiológica. Sin embargo, según un informe del Centro Carter, China rápidamente pasó a un enfoque multilateral (Aboaf, 2014) que pudo haber preferido para evitar complicar su relación con los Estados Unidos.

Aunque la magnitud de la colaboración estadounidense con respecto a la de la República Popular China en África fue mayor en ese momento, al otorgar crédito a países específicos por sus esfuerzos, lo que refleja un fuerte tono bilateral a esta coalición multilateral única, ello no invisibiliza el compromiso de China con la diplomacia sanitaria en África, la cual le ha arrojado ingentes dividendos políticos⁶.

El resurgimiento del ébola en 2018 en la República Democrática del Congo evidenció una diplomacia sanitaria bilateral más limitada. La ayuda china se centró en asistencia técnica y suministros, pero su diplomacia fue marginal respecto a las dimensiones del brote.

Diplomacia sanitaria china frente al COVID-19

Las experiencias anteriores de lucha contra epidemias junto con un robusto presupuesto para la diplomacia sanitaria le proporcionaron a China una madurez necesaria

6 La asistencia médica se constituye en el mayor orgullo de la asistencia china en África. Entre 1963 y 2005, la República Popular China despachó más de 15.000 médicos a 47 países, para tratar cerca de 170 millones de personas en África (Gómez, 2016, p. 147). En efecto, el primer resultado concreto de una política exterior china que involucró a los países africanos en su espectro se dio en 1971 con “el apoyo de Estados africanos a la República Popular China para convertirse en la representante legítima de China en las Naciones Unidas, en reemplazo de la República de China (Taiwán), como se reflejó en la Resolución 2758 de la Asamblea General de las Naciones Unidas. Se trató de un apoyo que fue decisivo: 26 votos a favor procedentes de África, de un total de 76 votos a favor. Así mismo, los gobiernos africanos han demostrado ser un apoyo sólido para China fundamentalmente cuando ha sido cuestionada y los gobiernos de África han apoyado el bloqueo de resoluciones de la Comisión de Derechos Humanos de la ONU para condenar los abusos de China en dicho terreno. También ha sido apoyada cuando la República Popular China ha requerido contar con votos para asuntos tan importantes como la decisión en el Comité Olímpico Internacional de conceder a Beijing ser la sede de los Juegos Olímpicos de 2008” (Gómez, 2020, p. 181).

para enfrentar el COVID-19 que surgió en Wuhan a fines de 2019 y se extendió rápidamente a casi todos los países del mundo. Los casos acumulados a nivel mundial desde el inicio de la pandemia se sitúan, en el momento que se escriben estas líneas, por encima de los 195,6 millones (John Hopkins University, 2021b), mientras se suman 4.182.007 de fallecidos, siendo Estados Unidos es el país con el mayor número de muertos (611.357).

El papel de la OMS ha sido muy controvertido por su manejo de COVID-19, pues ha sido acusada de aquiescencia frente a China, la cual inicialmente subestimó la dimensión y las tasas de transmisión de la pandemia (Gilsinan, 2020). A nivel multilateral, con la posible excepción del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, que han realizado apoyos y empréstitos a países en desarrollo, otros esfuerzos globales y multilaterales brillan por su ausencia.

En medio de dicho escenario pobre en materia de cooperación internacional, China se destaca por su dinamismo en la donación de equipos de prueba y equipos de protección personal a numerosos países, incluidos los Estados Unidos y Europa. Algunos reciben la ayuda brindada a través del BRI y otros, incluso rivales como Japón, están destinados a mejorar su percepción de China.

Fue así como su diplomacia sanitaria se centró en donar millones de mascarillas a África y enviar equipos médicos a varios países como Argelia, Nigeria, Zimbabue, República Democrática del Congo, Etiopía, Burkina Faso, Sudán, Yibuti y Costa de Marfil. En Asia, los médicos chinos visitaron a países de la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN) como Indonesia, Malasia, Filipinas, Tailandia, Camboya, Laos y Myanmar, mientras en el sur de Asia, Bangladesh, Nepal, Pakistán, Maldivas, Sri Lanka y Afganistán fueron los principales beneficiarios de la ayuda médica. Las donaciones han incluido kits personales de prueba, equipo de protección, mascarillas y otros suministros médicos (Pal y Bhatia, 2020). Se trata de donaciones cuyas reacciones se han caracterizado tanto por la gratitud como por la decepción debido a la existencia de equipos y materiales defectuosos. No obstante, dado el volumen y la rapidez de los envíos, la República Popular China está consagrándose como proveedor de ayuda humanitaria de alto perfil, quebrando el monopolio que tuvieron los Estados Unidos en esa esfera.

El sustrato de la estrategia china estriba en primer lugar en que ante la insuficiencia de mascarillas, guantes, uniformes médicos y ventiladores, China tiene la ventaja comparativa de ser el mayor fabricante mundial de este tipo de productos. En segundo lugar, en el momento en que el resto del mundo luchaba contra el rapaz aumento en el número de infecciones en 2020, China, según los datos oficiales, parecía controlar la situación, y más rápidamente que muchos otros Estados fue disminuyendo los aislamientos y las restricciones severas a sus ciudadanos. Estos dos factores allanaron el terreno para una ofensiva diplomática pública muy veloz y consistente. Las vacunas fabricadas en China se lanzaron “más rápido que Covax e incluso [que] las vacunas europeas destinadas a los países de la UE” (Mateus, 2021).

Por su parte, para el gigante norteamericano, el principio de “América primero” hace que se acaparen grandes cantidades de vacunas en lugar de exportarlas, o al menos en menor cantidad, a los países vecinos que las necesitan. Y cuando de diplomacia sanitaria se trata, Estados Unidos se ha enfocado en aquellos países en los que tiene un histórico ascendiente para donarles vacunas. Se trata de aquellos que le son estratégicos en el marco de la geopolítica estadounidense. Es el caso de Taiwán y Pakistán, por ejemplo. El primero, desde antes de su derrota tras la guerra civil que terminó en 1949, ya contaba con el apoyo irrestricto de los Estados Unidos para contrarrestar y contener el poder de la República Popular China. Y el segundo, Pakistán, se constituye en gran aliado de China por su ubicación geoestratégica para los fines comerciales chinos que se amparan en el BRI, y para hacerle contrapeso a India y a su liderazgo natural en el océano Índico.

La UE, por su parte, ha exportado 34 millones de dosis a 31 países, de los cuales varios son no precisamente del mundo en desarrollo. Nueve millones fueron al Reino Unido, tres millones a Canadá y México, y dos millones a Japón, lo que significa que la mayoría de sus exportaciones fueron a países que producen sus propias vacunas o pueden permitirse comprarlas a precio de mercado (Unmüßig y Sitenko, 2021).

Los Estados del mundo desarrollado se han concentrado en enviar vacunas a la iniciativa Covax⁷, las cuales no son suficientes dada la densidad poblacional del mundo en desarrollo, y no han ofrecido aportes adicionales a los países del Sur Global. Las contribuciones más generosas a Covax proceden de Alemania y la Unión Europea. Por su parte, numerosos gobiernos se escudan en suspender las patentes de vacunas para remediar la falta de suministros, comprando las vacunas que en realidad estaban destinadas a los países más pobres, como vacunas Covax (Unmüßig y Sitenko, 2021), evidenciando que el cálculo racional prima sobre la ayuda humanitaria, perpetuando las desigualdades. “Los países que buscan sus propias dosis de vacuna COVID-19 están haciendo acuerdos con compañías farmacéuticas que amenazan el suministro del programa global Covax para países pobres y de ingresos medios”, denunció la Organización Mundial de la Salud el 26 de febrero de 2021 (*Reuters*, 26 de febrero de 2021).

Los países industrializados de Occidente, en su afán de apropiarse del mayor número de vacunas, en realidad están dejando espacios vacíos que son considerados por potencias reemergentes como China, Rusia e India como una oportunidad estratégica.

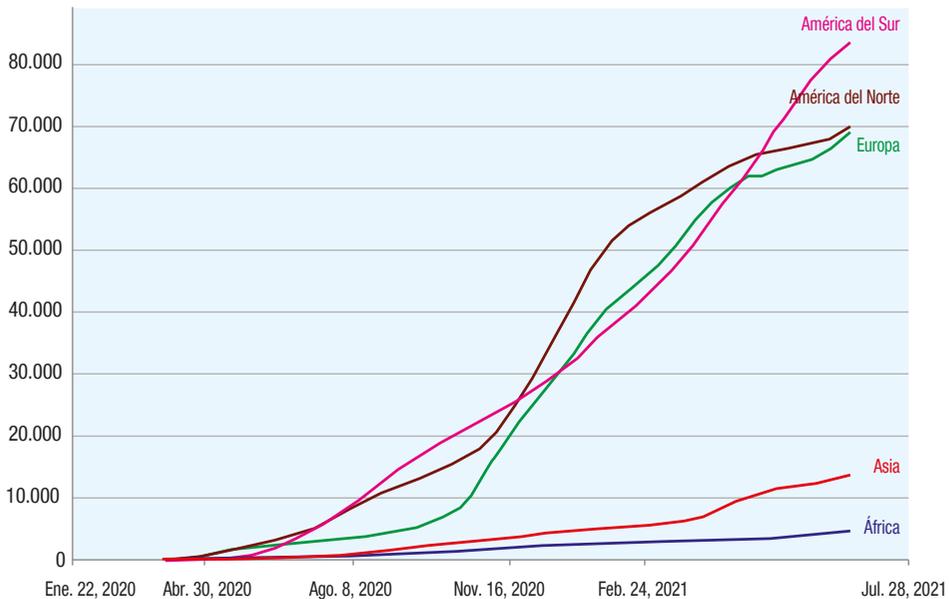
En ese orden de ideas, si bien el COVID-19 proporciona diversos ejemplos de diplomacia sanitaria, el común denominador es la fragmentación, donde las iniciativas multilaterales de gran alcance y efectividad están ausentes. Entre tanto, el proceso de inmunización sigue avanzando con desigualdad. Según el portal *Our World in Data*

7 “La plataforma del Fondo de Acceso Global para Vacunas Covid-19 (Covax) está diseñada para financiar el desarrollo y la fabricación de las candidatas a vacunas contra el covid-19, así como para negociar los precios. La función de Covax es comprar dosis de vacunas a los fabricantes y asignarlas a todos los países que han declarado su participación en Covax. En la actualidad, 190 de los aproximadamente 200 países del mundo participan en Covax, incluidos 98 países más ricos y 92 países de ingresos bajos y medios, con la Unión Europea contribuyendo con un total de mil millones de euros” (Unmüßig y Sitenko, 2021).

de la Universidad de John Hopkins (John Hopkins University, 2021a), en América del Norte y Europa el 36% de la población ya ha recibido la pauta completa de vacunación. En África, sin embargo, apenas el 1,5% del total del continente ha sido inmunizado. A su vez, los casos confirmados de COVID-19 en los países de Suramérica son ostensiblemente mayores que aquellos de otras latitudes, como se observa en la gráfica 1.

La diplomacia sanitaria a escala mundial refleja una tendencia documentada que está enfocada en la ayuda exterior destinada a servir a los intereses del donante más que a los del receptor (Alesina y Dollar, 2000). Desde una perspectiva real de salud global, tal tendencia en el comportamiento de los Estados frente a una pandemia mundial es a todas luces poco estratégica, ya que las diferentes fases, efectos y mitigación de la pandemia no pueden resolverse o abordarse sin la cooperación global. De continuar así, los pronósticos de salud pública aluden a que las pandemias en lugar de desaparecer, aumentarán en número y frecuencia.

Gráfica 1. Casos acumulados de COVID-19 por millón de personas



Fuente: John Hopkins University (2021a). Consultado el 29 de julio de 2021.

La incidencia geopolítica de Beijing a través de la diplomacia sanitaria

La proyección del poder blando de Beijing a través de su diplomacia sanitaria ha ayudado a China a expandir su incidencia geopolítica en África, Asia y los países latinoamericanos (Asiryán, 29 de julio de 2020; Mumford, 4 de junio de 2020).

De acuerdo con los datos de la Universidad de Duke, China ha comprometido más de 500 millones de dosis, por encima de los más de 300 millones de Moscú o los 210 millones del mecanismo Covax, respaldado por la Organización Mundial de la Salud (OMS) y de claro ascendente occidental, mientras trata de garantizar un acceso equitativo de todos los países a la vacuna (Duke, julio de 2021).

La rapidez en las entregas le ha representado a China una ganancia en términos de posicionamiento en el escenario internacional. Las vacunas de fabricación china se implementaron “más rápido que Covax e incluso vacunas europeas destinadas a los países de la UE” (Mateus, 2021).

Con base en la información reportada por la Organización Mundial de la Salud (OMS, 2021a), las empresas farmacéuticas chinas que se encuentran distribuyendo vacunas son:

- Corporación Grupo Farmacéutico Nacional Chino (Sinopharm) (gráfica 4)
- Sinovac Biotech Ltd. (gráfica 3)
- CanSino Biologics (CanSinoBIO) (gráfica 5)
- Anhui Zhifei Longcom Biopharmaceutical (Zhifei Longcom)
- Institute of Medical Biology, Chinese Academy of Medical Sciences (IBCAMS)

De acuerdo con los datos reportados por la OMS con respecto a los biológicos usados por los diferentes países del mundo, la lista de países que utilizan alguna de las vacunas fabricadas por la República Popular China asciende a 92 (OMS, 2021b), y son los mostrados en la tabla 1.

Tabla 1. Países que adquieren o han adquirido vacunas fabricadas en China

Afganistán	Albania	Argelia	Argentina	Armenia
Azerbaiyán	Bahréin	Bangladesh	Belice	Benín
Bielorrusia	Birmania	Bolivia	Bosnia y Herzegovina	Botsuana
Brasil	Brunéi	Camboya	Camerún	Chad
Chile	China	Colombia	Comoras	Congo
Dominica	Ecuador	Egipto	Egipto	El Salvador
El Salvador	Emiratos Árabes	Etiopía	Filipinas	Gabón
Gambia	Georgia	Guinea	Guinea Ecuatorial	Guinea-Bissau
Guyana	Hungría	Indonesia	Irak	Irán
Islas Salomón	Jordán	Kazakstán	Kirguistán	Kuwait
Laos	Líbano	Libia	Macedonia del Norte	Malasia
Maldivas	Marruecos	Mauricio	Mauritania	México
Mongolia	Montenegro	Mozambique	Namibia	Nepal

Nigeria	Pakistán	Palestina	Papúa Nueva Guinea	Paraguay
Perú	República de Moldavia	República Dominicana	Senegal	Serbia
Seychelles	Sierra Leona	Siria	Somalia	Sri Lanka
Sudán	Tailandia	Tayikistán	Timor Oriental	Túnez
Turkmenistán	Turquía	Ucrania	Uruguay	Vanuatu
Venezuela	Vietnam	Yibuti	Zimbabue	

Fuente: elaborada por la autora con base en datos de la OMS (2021b).

Como se puede observar en la tabla 1, se trata de Estados pertenecientes en su totalidad al mundo en desarrollo, lo cual corrobora lo afirmado en este artículo en el sentido de que la diplomacia sanitaria china se centra en los países pobres pertenecientes a África, Asia y América Latina, lo cual le puede estar significando grandes dividendos políticos hacia el futuro.

Pekín, a través de su diplomacia sanitaria, da un impulso a su propia industria farmacéutica⁸ y se enarbola como “potencia responsable”, un concepto reiterativo en el discurso político chino⁹. La primera vez que un presidente chino utilizó el término “potencia responsable” fue el 23 de septiembre de 2009 en Nueva York, cuando el presidente Hu Jintao, ante la Organización de Naciones Unidas, expresó:

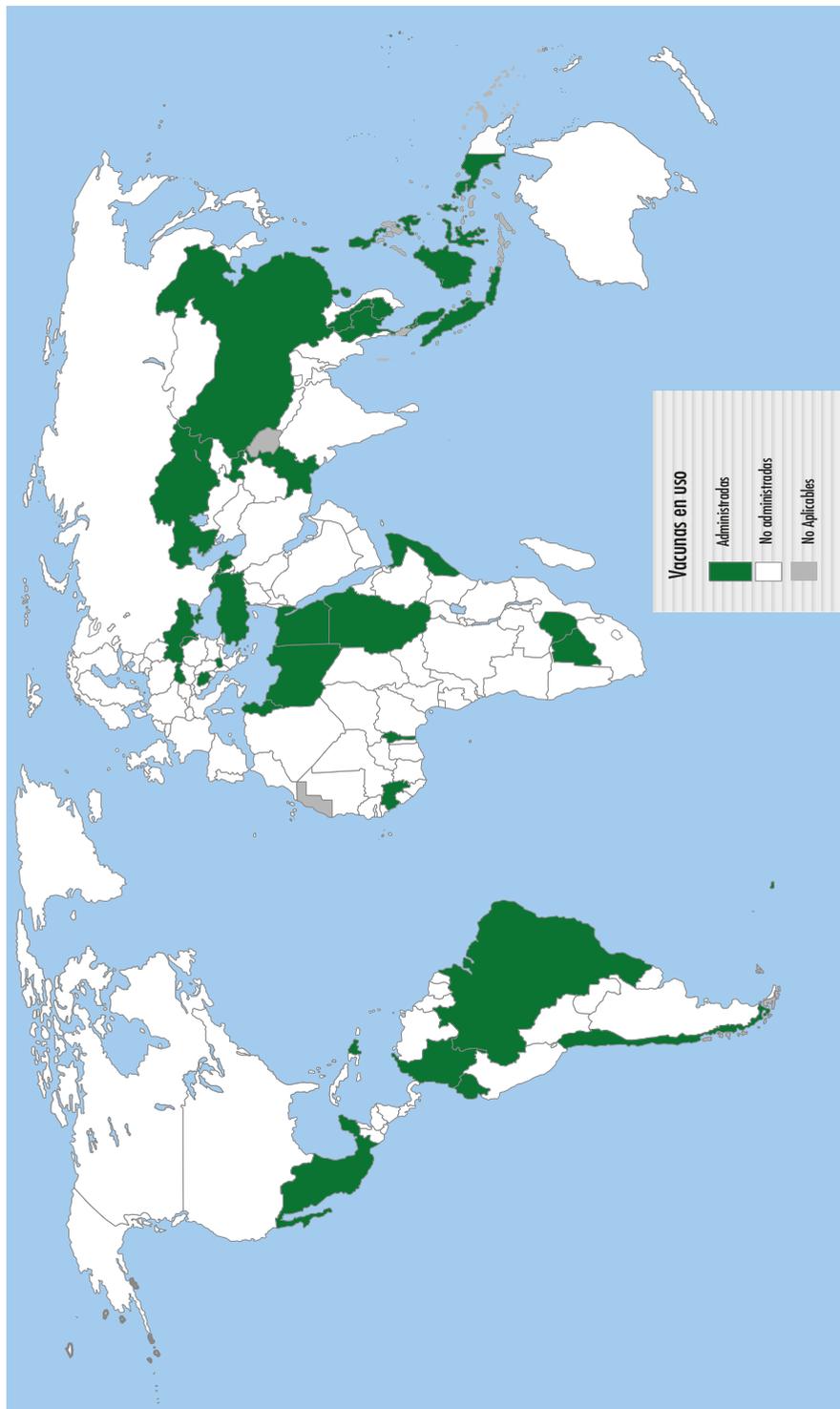
As a responsible and major developing country, China has always made common development an important aspect of its foreign policy. We have made great effort to provide support and assistance to other developing countries, and fulfilled our commitment under the UN Millennium Declaration. So far, we have given assistance to more than 120 countries, cancelled debts for 49 heavily-indebted poor countries and least developed countries, and extended zero-tariff treatment to commodities from over 40 least developed countries (People’s Republic of China Mission to the United Nations, 2015).

A través de la “diplomacia de las vacunas”, el gobierno chino también intenta llenar el vacío dejado por el liderazgo estadounidense. Su retirada del liderazgo global ha generado oportunidades para que China llene ese espacio. Empero, el gobierno de Xi Jinping es cauto en afirmarlo y más bien asegura que, simplemente, se limita a “solucionar una carestía de vacunas ante el absentismo de Occidente” (Yusha, 25 de febrero de 2021).

8 Las vacunas anticovid pueden, a su vez, impulsar la industria farmacéutica china, hasta ahora por detrás de competidores como India, rival geopolítico y gran potencia del sector farmacéutico mundial (Gómez, 2020b).

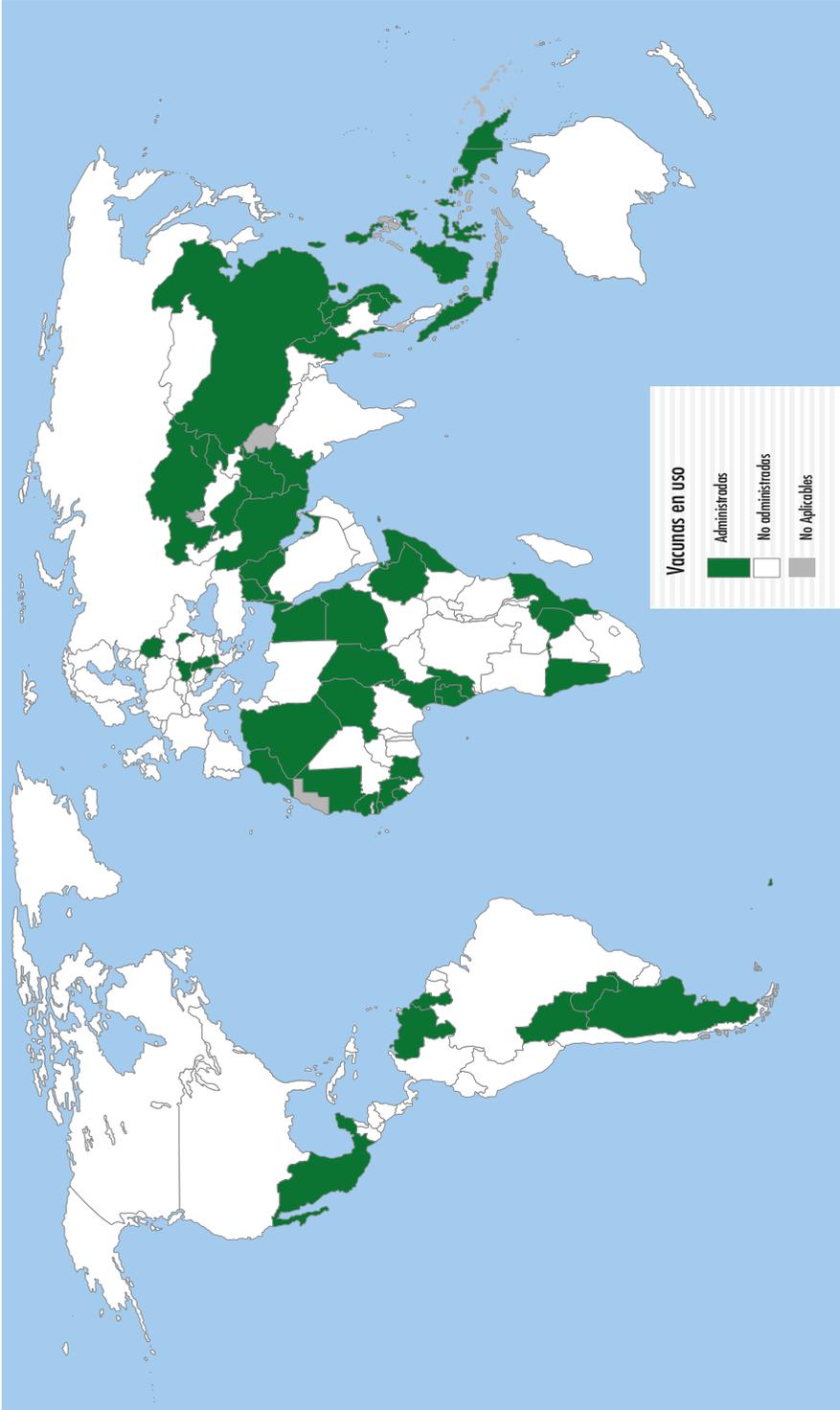
9 El concepto de potencia responsable aparece en el discurso político de los altos líderes chinos desde que la República Popular China comienza a autodenominarse como “大国” (Dàguó) o país potencia (se traduce literalmente como gran país), durante la presidencia de Hi Jintao (2003-2013) (Scott, 2010, pp. 72-96). Se autodenominó *potencia responsable* cuando inició un activismo sin precedentes en espacios multilaterales, desde escenarios de primer orden como las Naciones Unidas. De otra parte, afianzó en la práctica relaciones con numerosos Estados de Asia, África y América Latina, incluidos aquellos catalogados por la comunidad internacional como “parias”.

Gráfica 2. Países del mundo que han adquirido dosis de CoronaVac - Sinovac



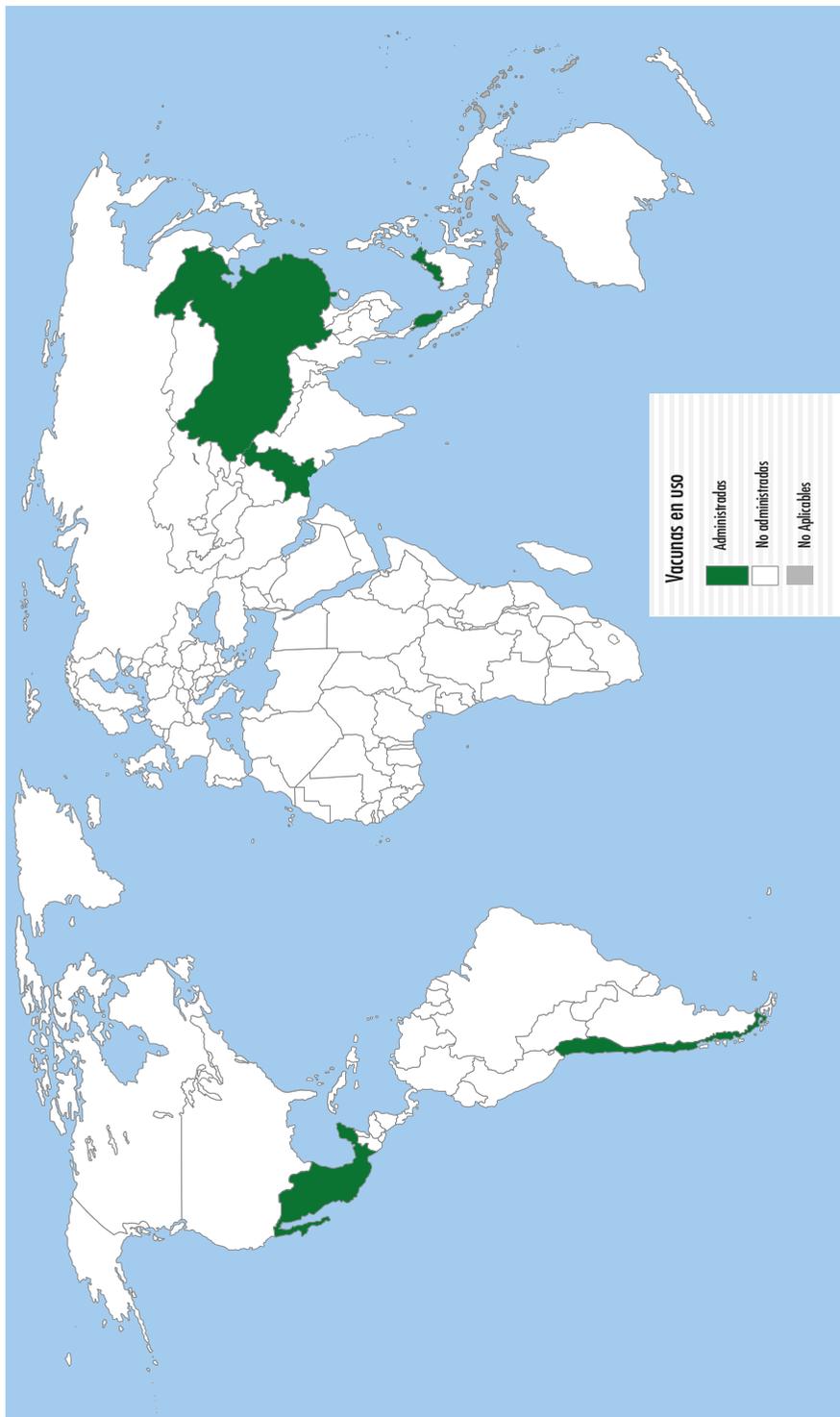
Fuente: OMS (2021b).

Gráfica 3. Países del mundo que han adquirido dosis de Beijing CNBG - BBIBP - CorV



Fuente: OMS (2021b).

Gráfica 4. Países del mundo que han adquirido dosis de CanSino - Convividencia



Fuente: OMS (2021b).

Pero está en juego únicamente su prestigio como potencia. La vacuna es igualmente un negocio sumamente lucrativo: solo en Indonesia fue vendida a un precio que gira alrededor de los 20 dólares (16,5 euros) por dosis, y ha encargado 137 millones de dosis de las dos primeras fórmulas chinas aprobadas, “eso hace más de 2.500 millones de dólares [más de 2.000 millones de euros]” (Vidal, 27 de febrero de 2021). Es así como las compañías chinas no solo inflan la imagen de su país, sino también sus bolsillos.

Mientras tanto, los países industrializados

Insisten en que las empresas farmacéuticas privadas cobren elevadas tasas de licencia por sus patentes de nuevas vacunas. Esto, sin embargo, está impidiendo que los mercados emergentes construyan urgentemente las capacidades de producción que se necesitan. Rusia, China e India, por su parte, están utilizando sus capacidades en materia de vacunas para ampliar estratégicamente sus esferas de influencia política, creando nuevas realidades geopolíticas que tendrán efectos sobre nosotros durante mucho tiempo (Unmüßig y Sitenko, 2021).

En total, China ha suministrado más de 80 millones de dosis de vacunas a otros países; sin embargo las ayudas también se enfocan en darle prioridad a las áreas de influencia: por ejemplo, Pakistán, por ser gran aliado de China y para contrarrestar el control de India sobre el océano Índico; e Indonesia, por ser punto estratégico de la Ruta Marítima de la Seda y neutral frente a las tensiones en el mar Meridional de China (Gómez, 2019). De hecho, en la actualidad, India, China y Rusia, en particular, han suministrado a los países del mundo en desarrollo grandes volúmenes de vacunas. Esto es muy evidente en Suramérica, “donde Rusia y China han ampliado considerablemente su presencia en los últimos veinte años” (Unmüßig y Sitenko, 2021).

Si bien la diplomacia sanitaria china enfoca su discurso en la salud de los pueblos, es claro que también busca priorizar y fortalecer acuerdos económicos que se fundan en principios como el de “ganar-ganar” o “ganancia compartida”, pero que en realidad le dan una gran capacidad de maniobra a la República Popular China (Celac, 2020, p. 9).

La diplomacia sanitaria china en Colombia

Según los más recientes informes de la Universidad de John Hopkins (2021b), Colombia ha aplicado 25.902.416 vacunas al momento que se escribe este artículo, mientras ocupa el noveno lugar en el mundo por número de casos. En el Plan Nacional de Vacunación contra el COVID-19 del 5 de febrero de 2021, se estableció que uno de los mecanismos adoptados por Colombia para adquirir vacunas contra el COVID-19 era el Covax (Ministerio de Salud y Protección Social *et al.* 2021). Sin embargo, también se estableció que se buscaría hacer contacto con las empresas farmacéuticas que desarrollan las vacunas contra el virus a través de las embajadas de Colombia en los países en

los que estas se encuentran, con el fin de formalizar acuerdos bilaterales para la obtención de vacunas (Ministerio de Salud y Protección Social, 2021c).

Adicionalmente, con base en lo mencionado en la Resolución 360 del 20 de marzo del 2021, expedida por el Ministerio de Salud y Protección Social, la ejecución del Plan Nacional de Vacunación se inició el 17 de febrero de 2021, a partir de los acuerdos vinculantes con diferentes agentes a través de la plataforma Covax y de los acuerdos con los fabricantes de vacunas contra el COVID-19 realizados por el Estado colombiano (Ministerio de Salud y Protección Social, 2021a).

De acuerdo con lo mencionado por la Embajada de Colombia en China, para el 10 de mayo de 2021, Colombia había adquirido un total de 7,5 millones de vacunas de China, con lo que el embajador de Colombia en China, Diego Monsalve, aludía al “fortalecimiento de los vínculos con China y la necesidad de mantenerlos” con el propósito de consolidar “las relaciones bilaterales a nivel político, económico y de cooperación, con miras a satisfacer los intereses y necesidades de Colombia” (Embajada de Colombia en China, 2021). No obstante, de acuerdo con los datos reportados por la Presidencia de la República, para dicha fecha, Colombia solamente había adquirido cerca de 6 millones de vacunas de la República Popular de China.

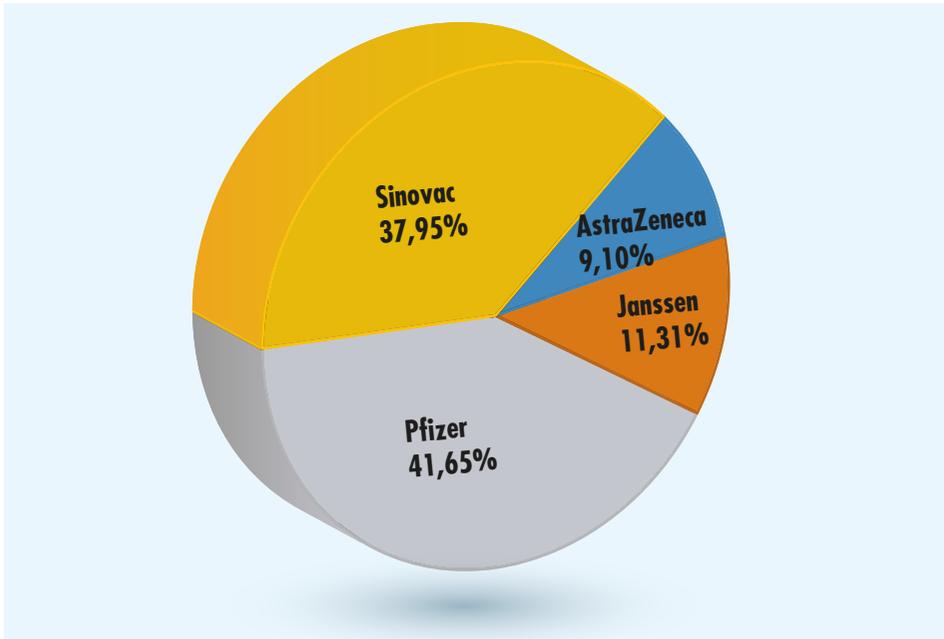
Sin embargo, de acuerdo con lo mencionado en un debate de control político en el que participó el ministro de Salud, Fernando Ruiz, no hizo público el valor de cada biológico argumentando que “el precio de la dosis resultado de la negociación, es información cuya competencia reside en la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD)”, y se desconoce cuál fue el desarrollo de la negociación y qué se pactó exactamente.

Por otro lado, si se habla del mecanismo Covax, de manera similar a como sucede con los acuerdos bilaterales, el precio por dosis de vacuna es totalmente confidencial (Congreso de la República de Colombia, 2021).

De acuerdo con los datos publicados por la Presidencia de la República (2021b), para el 4 de julio del presente año, el Ministerio de Salud había recibido un total de 26.351.904 dosis de vacunas, incluyendo las donadas por la farmacéutica estadounidense Janssen el 1.º de julio, desde que se comenzó a implementar el Plan Nacional de Vacunación. Es decir, que Colombia ha adquirido un total de 10.974.600 dosis de vacunas de la empresa farmacéutica estadounidense Pfizer, 10.000.004 dosis de CoronaVac de la farmacéutica china Biotech Ltd., 2.980.000 dosis de Janssen (también estadounidense) y 2.397.300 dosis de la farmacéutica inglesa AstraZeneca (gráfica 6).

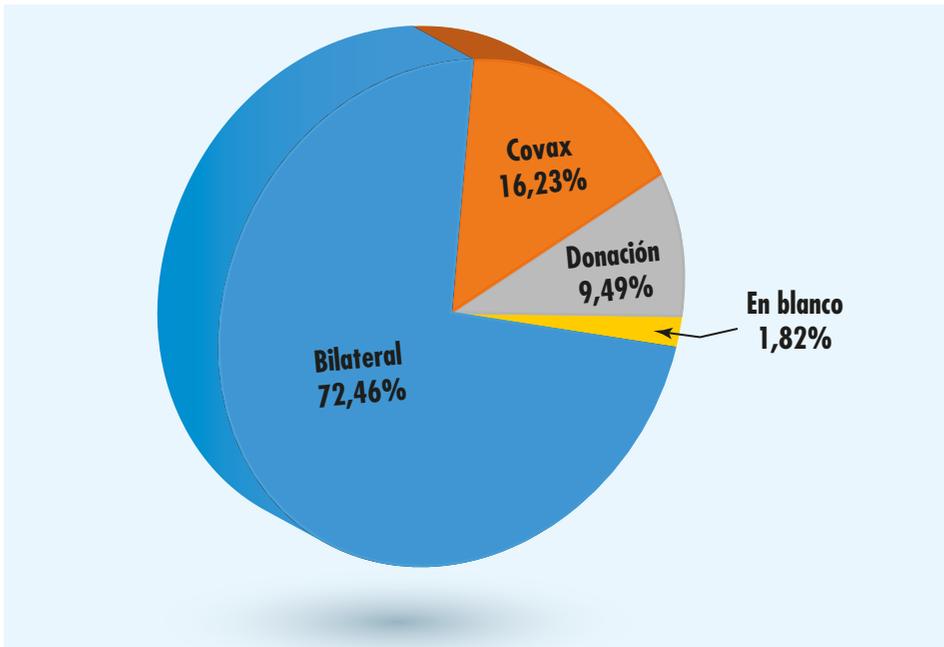
Sin embargo, es importante mencionar que no todas las vacunas se obtuvieron a través del mismo tipo de mecanismo o de acuerdo. Es decir que algunas vacunas de Sinovac, por ejemplo, pudieron ser adquiridas mediante el mecanismo Covax, mientras que otras por el acuerdo bilateral que existe entre los dos países. De modo que en la gráfica 6 se puede observar que el principal mecanismo utilizado por Colombia para adquirir vacunas fue el de los acuerdos bilaterales realizados directamente con las empresas farmacéuticas. Cabe agregar que la totalidad de vacunas Janssen fueron recientemente donadas por la farmacéutica estadounidense.

Gráfica 5. Vacunas adquiridas por Colombia según la empresa farmacéutica



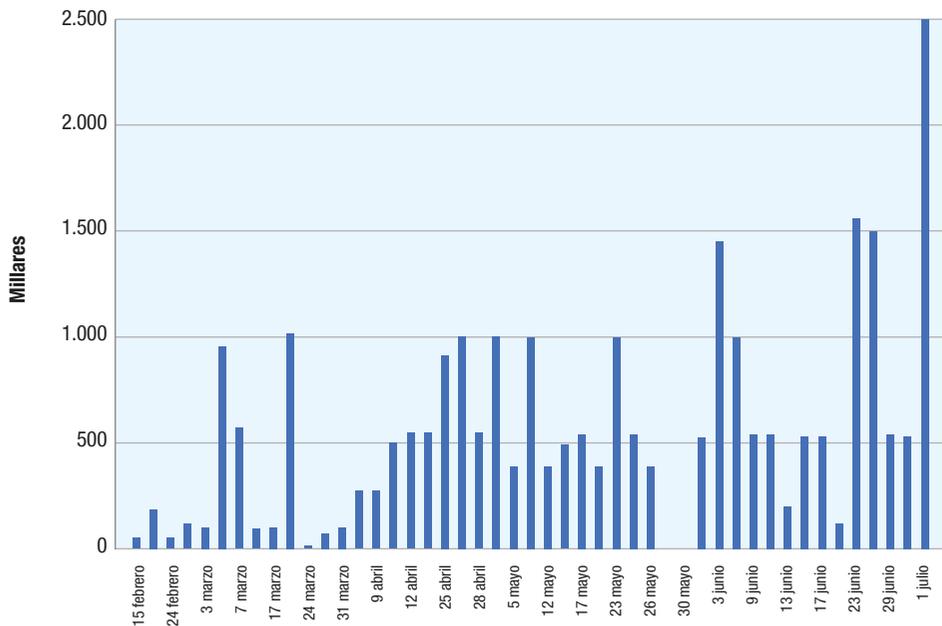
Fuente: elaboración propia con base en datos de la Presidencia de la República (2021a).

Gráfica 6. Vacunas adquiridas por Colombia según el origen del acuerdo



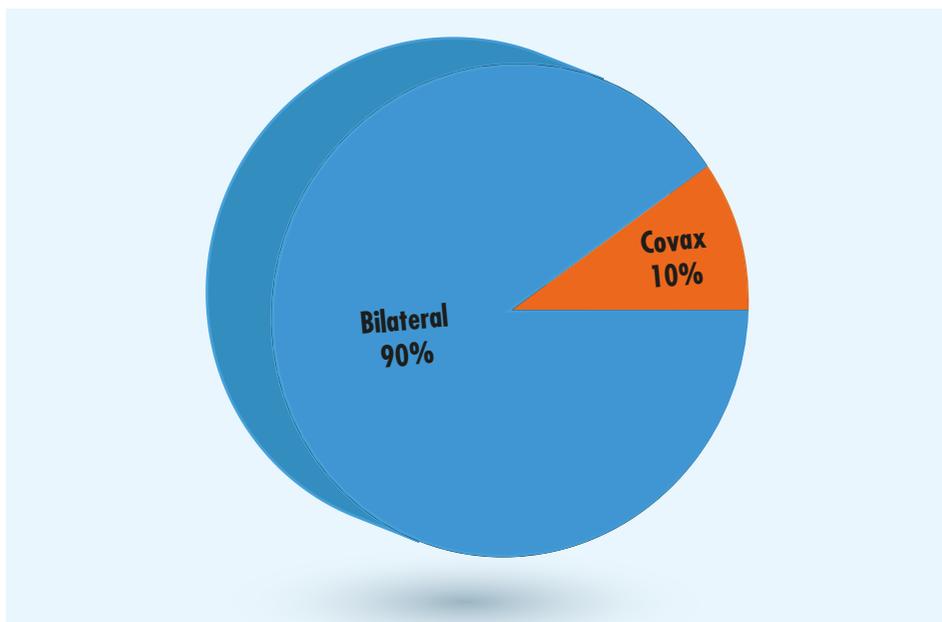
Fuente: elaboración propia con base en datos de la Presidencia de la República (2021a).

Gráfica 7. Vacunas adquiridas por fecha de llegada a Colombia



Fuente: elaboración propia con base en datos de la Presidencia de la República (2120a).

Gráfica 8. Porcentaje de vacunas adquiridas por Colombia de la farmacéutica Sinovac según origen del acuerdo



Fuente: elaboración propia con base en datos de la Presidencia de la República (2120a).

Por otro lado, se sabe que la tendencia de adquisición de vacunas contra el COVID-19 ha aumentado conforme pasan los meses desde que empezó a ejecutarse el Plan Nacional de Vacunación. De manera que entre febrero y marzo se registró un incremento del 983%; de 45,5% entre marzo y abril; de 33,6% entre abril y mayo; y de 56% entre mayo y junio. Es importante aclarar que no se tiene en cuenta la variación entre junio y julio debido que las vacunas obtenidas durante el último mes fueron producto de una donación (gráfica 7).

De los 10 millones de dosis adquiridas por Colombia de parte de China, el 90% de ellas, correspondientes a 9.000.004 dosis, fueron obtenidas mediante el acuerdo bilateral llevado a cabo entre los dos países, mientras que el restante fue adquirido a través del mecanismo Covax el 6 de junio de 2021 (ver gráfica 8).

No obstante, esto entra en discordancia con el mecanismo de adquisición que se había definido anteriormente, ya que se había establecido que se iban a adquirir 7,5 millones de dosis para 3.750.000 personas mediante el acuerdo bilateral, y con la cantidad de dosis adquiridas hasta la fecha por los acuerdos internacionales realizados (Ministerio de Salud y Protección Social, 2021c).

De igual manera, es importante mencionar que de las 19.889.202 dosis asignadas hasta el 23 de junio del presente año durante las etapas 1, 2 y 3 del Plan Nacional de Vacunación, 8.367.774 correspondían a vacunas entregadas por la farmacéutica Sinovac. Es decir que, para dicha fecha, el 98,44% de las dosis adquiridas del gobierno chino ya habían sido asignadas, durante la primera (3.672.888), segunda (5.233.805) y tercera etapa (942.699), según la información compilada por el Ministerio de Salud y Protección Social (2021b).

Los suministros de biológicos ofrecidos por China denotan un claro interés del gobierno de ese país por tener un papel determinante en materia de diplomacia sanitaria con Colombia.

Los intereses chinos detrás de las vacunas

Ante la realidad esgrimida en las páginas anteriores, cabe preguntarse si la presencia de las vacunas chinas en nuestro país representa apenas la punta del iceberg de la pugna entre China y Estados Unidos en el marco de la geopolítica mundial en el sentido de que Colombia es eslabón importante de Estados Unidos en la región, pero China tiene intereses definidos con Colombia. De acuerdo con información que ha suministrado la Casa Blanca, la administración de Joe Biden se propone entregar un total de 80 millones de dosis entre los países más afectados por el impacto de esta pandemia, algunas administradas a través del programa Covax de la Fundación Gavi y otras en entregas directas para países considerados aliados y priorizados por el gobierno americano. Las entregas realizadas con destino a Colombia denotan una priorización evidente dada a este país, si se le compara con otros del subcontinente, como se observa en la gráfica 10, lo cual se colige de la sujeción que históricamente Colombia ha tenido frente a Estados Unidos.

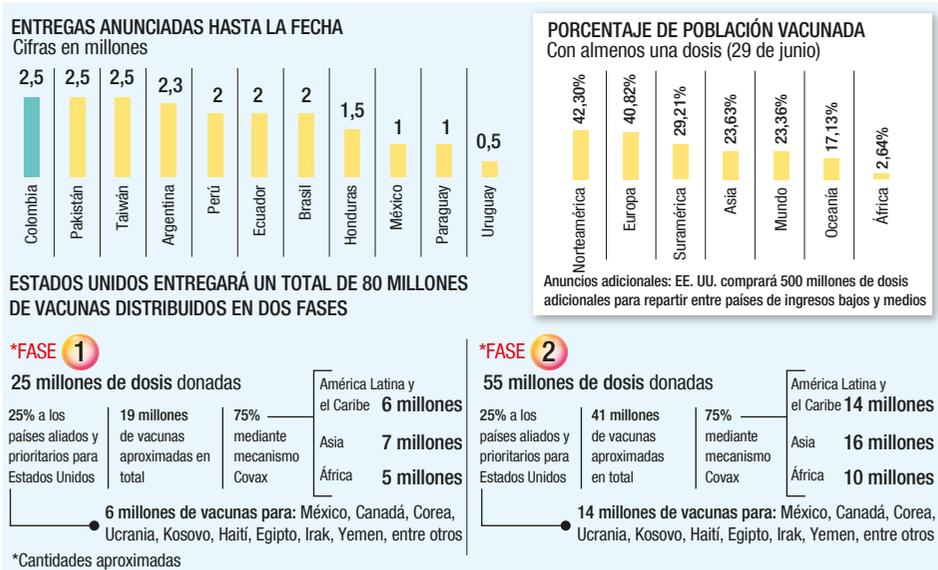
A su vez, esta donación se suma a otras realizadas por Estados Unidos a países estratégicos para la geopolítica estadounidense porque comprometen sus intereses como Pakistán y Taiwán, que recibieron la misma cantidad que Colombia en la donación realizada el 1.º de julio de 2021 (Toro, 1.º de julio de 2021). Entre los demás países aliados de Estados Unidos priorizados para la entrega de vacunas, y que reciben 20 millones de las mismas, están México y Canadá, socios “naturales” en Norteamérica, pero a la vez se cuentan Corea, Kosovo, Ucrania, Egipto, Irak y Yemen, Estados caracterizados por tensiones o conflicto no solo de carácter interno sino que, dada su ubicación geoestratégica y recursos que albergan, además comprometen el interés de otros como Rusia, configurándose en fichas clave dentro del “tablero mundial”.

Al finalizar la Cumbre del G7 en junio de 2021, el presidente Biden anunció la compra de 500.000 biológicos de la farmacéutica Pfizer para repartirlas a través de Covax a 92 economías con ingresos bajos y medios. En este contexto, Estados Unidos se convierte en el primer donante de vacunas en el mundo y en el segundo país del planeta en hacer un mayor número de entregas de biológicos, después de China (Toro, 1.º de julio de 2021).

Colombia, por su ubicación geoestratégica y al constituirse en uno de los países de la órbita estadounidense, es un bastión clave para los cálculos de Beijing en Latinoamérica. No en vano el anterior embajador chino en Colombia, Li Nianping (2016-2019), quien venía de desempeñarse por varios años en la misión diplomática china en Alemania, si bien no era conocedor de la región latinoamericana, por sus logros obtenidos en el país europeo y tras sus éxitos alcanzados en Colombia, que culminaron con la visita de Estado del presidente Duque a China del 28 al 30 de julio de 2019, fue ascendido a un importante cargo en Beijing. Gracias a la gestión de Li, la visita del presidente colombiano fue la culminación de una serie de negociaciones que pocos meses después conocieron la luz. Pero a este punto, cabe interrogarse: ¿a Colombia le interesa ahondar las relaciones con China?, y ¿el aumento del comercio con el gigante asiático, la construcción del metro de Bogotá por parte de empresas chinas y la postura favorable de Colombia hacia China en Naciones Unidas en materia de derechos humanos se pueden catalogar como señales indicativas de interés por parte de Colombia? En tal sentido, ¿la diplomacia sanitaria china representa la oportunidad para Colombia de profundizar sus relaciones con China?

Son muchas más las razones de China para afianzar vínculos con Colombia, y lo han sido desde el inicio de la relación. Colombia se ha mostrado escéptica y lejana (Gómez, 4 de diciembre de 2014; Gómez, 6 de mayo de 2012), pero solo al evaluar algunos de los hechos más recientes en el marco de la relación Colombia-China permiten concluir que el país asiático es mucho más dinámico y asertivo que la parte colombiana, tiene estructurada su política exterior hacia Colombia para el largo plazo y cuenta con asesores de muy alto nivel. Los siguientes son algunos ejemplos de los logros más relevantes alcanzados por China en el último par de años en su relacionamiento con Colombia.

Gráfica 9. Donaciones de vacunas de Estados Unidos al mundo



Fuente: Toro (1.º de julio de 2021).

El 26 de febrero de 2018, el embajador Li convirtió a su gobierno en el dueño de uno de los más estratégicos y valiosos bienes de Bogotá: la casa del extinto capo del narcotráfico Gonzalo Rodríguez Gacha, alias el “Mexicano”, en el exclusivo sector de la carrera 11 con calle 86A, muy cerca de la Embajada Británica. China se hizo a 5.425 metros cuadrados de terreno y 544,9 metros de área construida, dos casas que se encuentran en estado ruinoso y han sido varias veces saqueadas en busca de “narcoguacas”. Los predios, que tuvieron numerosos pretendientes que quisieron comprarlos, dado que ya no existe un terreno de esa magnitud en ese sector de la capital, fueron adquiridos por 49.839 millones de pesos¹⁰. Allí, el gobierno del país asiático pretende construir la sede de su embajada, que será una de las más grandes de América de Latina (*El Tiempo*, 7 de marzo de 2018).

Entre octubre de 2019 y febrero de 2020, es decir, en el lapso de cuatro meses, los empresarios chinos cerraron más contratos en Colombia que en los cuatro decenios de relaciones existentes entre los dos países. A la licitación del metro de Bogotá, cuya construcción de la primera línea quedó en manos de China Harbour Engineering Company Limited y Xi’an Metro Company Limited el 17 de octubre de 2019, un megac contrato de más de 13.000 millones de pesos para realizar los diseños de detalle, construir, operar y realizar el mantenimiento durante 25 años, se le sumó la noticia de la adjudicación de la construcción del Regiotram de Occidente a China Civil Engineering Construction Corporation (CCECC), adjudicación que se hizo efectiva el 23 de

10 El gobierno chino compró las dos casas, ubicadas en la calle 89 n.º 12-16 y en la carrera 13 n.º 86A-48, a la Sociedad de Activos Especiales (SAE), la antigua Dirección de Estupefacientes.

diciembre de ese año. Se trata de un proyecto estratégico en materia de infraestructura para que Colombia vuelva al sistema férreo pero eléctrico, en este caso al conectar a Facatativá con el centro de Bogotá en un recorrido de 48 minutos. Hoy, el viaje puede tomar hasta dos horas y media (*El Tiempo*, 23 de diciembre de 2019). El proyecto tiene un costo de 3.400 millones de pesos.

El primero de diciembre de 2019, Buriticá, el proyecto aurífero más importante del país, fue comprado por Zijin Mining Gold, una de las mineras de oro más grandes de China, en una transacción por 1.400 millones de dólares canadienses, unos 3.700 millones de pesos. El proyecto Buriticá es considerado “de vital importancia para las arcas del país, ya que se proyecta una producción entre 280.000 y 300.000 onzas (oz) anuales de oro, por lo que el Gobierno nacional no dudó en calificarlo como un proyecto de interés nacional y estratégico” (*Portafolio*, 2 de diciembre de 2019). A lo anterior se suman contactos entre funcionarios del Distrito con los representantes de los consorcios ganadores para evaluar la extensión de los contratos suscritos.

Solo en dos meses, entre octubre y diciembre de 2019, empresarios chinos y colombianos concretaron negocios por unos 20.000 millones de pesos, pero lo que no se conoce es que tuvieron una antesala larga de gestión efectiva por parte del embajador Li y su equipo. Colombia, por su parte, ha sido dubitativa y no ha establecido una hoja de ruta definida que además supere el terreno netamente comercial.

Pero este acercamiento inédito de China hacia Colombia ha generado suspicacias al interior del gobierno estadounidense, al punto que ante el monto de las licitaciones y los negocios que lograron los chinos en Colombia, a los pocos días llegó al país —el 16 de enero de 2020— Adam Boehler, director general de la Corporación Financiera de Desarrollo Internacional de Estados Unidos (DFC)¹¹. En el caso de Colombia, vino con el propósito de “hacer trabajos de intervención integral en los territorios” por valor de 5.000 millones de pesos (Bohórquez, 16 de enero de 2020). DFC tiene como objetivo proporcionar una alternativa a las “inversiones dirigidas por gobiernos autoritarios”, lo que también ha sido catalogado como respuesta a las crecientes inversiones extranjeras de China. Dicho de otro modo, el DFC fue concebido como un contrapeso estadounidense a la proyección del poder de China. Y por supuesto, ante las iniciativas exitosas de China en Colombia.

El actual embajador chino Lan Hu, por su parte, anunció el interés de ampliar las relaciones y los vínculos con el Congreso de la República, alcaldes, gobernadores y jueces. Pero la estrategia de su embajada en Colombia también incluye el componente cultural: “Queremos construir un centro cultural en Bogotá con dinero chino. Allí habría exposiciones, muestras culturales y todo tipo de actividades”, expresó Lan (*Semana*, 6 de marzo de 2020). Con este tipo de iniciativas busca no solamente difundir la cultura china en Colombia, sino atraer un mayor número de potenciales residentes chinos, una situación que facilitaría ejecutar los contratos y los proyectos obtenidos, habida cuenta

11 Esta entidad, que nació en 2018, es el banco de desarrollo de los Estados Unidos. La DFC se alía con el sector privado para invertir a través de sectores que incluyen energía, salud, infraestructura crítica y proyectos de tecnología.

de que el *modus operandi* chino consiste en contratar el mayor número posible de mano de obra calificada y no calificada procedente de su país, tal como ha sucedido en países de África, Asia y otros de América Latina.

Así mismo, en un gesto de altruismo, ante la emergencia generada por el huracán Iota tras su paso por el archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, el 18 de marzo de 2021, el Gobierno nacional, representado por la ministra de Relaciones Exteriores Claudia Blum, agradeció la donación efectuada por el gobierno de la República Popular China por un monto de US\$500.000 para apoyar a las víctimas en medio de la emergencia.

Entre tanto, Colombia aún no concreta su adherencia al BRI o Ruta de Seda China. La parte china alude a un borrador que está listo, pero al que le falta “más concertación”. Colombia, por ahora, es el único país andino que no se ha vinculado formalmente al proyecto debido a serias dudas acerca de la naturaleza multilateral de la iniciativa.

Al mismo tiempo, junto con los grandes contratos mencionados, el gobierno colombiano celebró en julio de 2020 la llegada del primer contenedor de aguacate Haas a China. Según lo acordado en la visita de Estado del presidente Duque a China, la venta de productos a China ahora incluye flores, derivados de frutas y frutas procesadas, carne de cerdo, cafés y derivados de cafés, piña, banano orgánico, limón Tahití, arándanos y frutas exóticas. Pero también se ha negociado la venta de las denominadas “tierras raras” como el coltán, tan apetecidas por las empresas de tecnología chinas. Se trata de negocios que antes de pertenecer a una política exterior estructurada, al parecer beneficiaban concretamente a empresarios cercanos al uribismo, donde hay varios antioqueños dueños de compañías y cultivos. Además, cabe decir que el embajador de Colombia en China, cuota del uribismo, no tiene conocimiento de China, más sí de negocios.

La ausencia de Estados Unidos es justamente lo que les ha abierto la puerta a los intereses chinos, si se tiene en cuenta que en el pasado reciente no hay empresas estadounidenses que hayan licitado a los grandes proyectos de infraestructura vial y férrea de Colombia. Tampoco se han registrado préstamos otorgados por el U. S. Development Finance Corporation a empresas que buscan invertir en megaproyectos en Colombia. Estados Unidos compra productos agrícolas y combustibles fósiles a nuestro país sin incentivar la tecnificación de la agricultura o fomentar la agroindustria y el valor agregado, lo que determina que no ha habido cambios sustanciales en su relación comercial con Colombia.

Entre tanto, Colombia se constituye para China en un potencial socio estratégico, cuya distancia busca disminuir dado que lo considera “enigmático” y con el cual no ha podido profundizar vínculos. Estos aún permanecen en uno de los niveles más bajos: el de “cooperación”, según la clasificación del Ministerio de Relaciones Exteriores chino, y sin poder escalar hasta convertirse en relaciones de mayor calado. Entre tanto, más de una decena de países latinoamericanos, aquellos con las economías más grandes y medianas de la región, exceptuando a Colombia, sostienen desde hace más de un decenio vínculos de cooperación del más alto nivel. Se trata de relaciones “estratégicas integrales” con Brasil, México, Argentina, Chile, Venezuela, Perú, Ecuador y Uruguay;

y “estratégicas” con Costa Rica, Bolivia y Cuba (Gómez, 2020b). En tal contexto, la pandemia se constituye en oportunidad de oro para afianzar esa relación con Colombia. Pero, ¿le interesa dicha profundización de vínculos a nuestro país? Al gobierno colombiano no le interesa un debate serio y profundo al respecto. El interés privado de unos cuantos empresarios no representa el interés nacional en materia de política exterior. Un argumento que suele usarse como cortina de humo para invisibilizar los intereses reales existentes hacia China es que se alude a que la República Popular China políticamente se encuentra en la antípoda del espectro político del gobierno colombiano, como si eso fuera un impedimento, mientras los demás países latinoamericanos independientemente de que sus gobiernos sean de izquierda o de derecha establecen vínculos con China. En tal sentido, el gobierno colombiano aún lee a China bajo los postulados de la Guerra Fría, cuando desde su finalización hace ya más de 30 años el sistema internacional se ha transformado y ha virado hacia un orden de tipo multipolar, como lo evidencia la emergencia de antiguos poderes como Rusia, India y China (Gómez, 2021).

Para la República Popular China, por su parte, el vínculo con Colombia obedece también al interés nacional de posicionarse en la región para disminuir la capacidad de maniobra de Taiwán en América Latina, región del mundo donde tiene más aliados. Países como Paraguay, por ejemplo, han tenido una gran dificultad para conseguir vacunas, porque no tiene relaciones diplomáticas con China al reconocer al gobierno de Taiwán¹².

Las relaciones de China con el mundo pasan necesariamente por el tamiz de las relaciones de China con Taiwán, tema prioritario en su agenda de política exterior. Y Colombia no puede evadirse de ello.

Nuestro país, si bien ha manifestado en numerosas ocasiones que se adhiere oficialmente al principio de “Una sola China” que defiende la República Popular China para deslegitimar a Taiwán y constreñir a los países con quienes tiene relaciones formales a que sostengan relaciones solo con China Popular y no con Taiwán, tampoco es un socio dinámico que vea en la potencia asiática la oportunidad para ampliar su foco en materia de política exterior¹³, establecer diálogo político, diversificar su oferta comercial, fortalecer su industria nacional y realizar intercambios culturales de mayor impacto. De hecho, el gobierno colombiano tiende a ser muy conservador en materia política y ello dificulta el acercamiento a la República Popular China. En ese orden de ideas, la diplomacia sanitaria china es un mecanismo idóneo para seguir allanando el camino para fortalecer la relación con Colombia sin esperar a que Colombia de su brazo a torcer.

12 La rivalidad entre China y Taiwán por copar espacios en América Latina se ha visto dinamizada recientemente por la donación de vacunas por parte de Estados Unidos a Taiwán. Por su parte, Taiwán envió mascarillas a los Estados Unidos y fue criticado por China (9 de abril de Pomfret, 2020). Por su parte, Beijing ha buscado torpedear a Taiwán en materia de diplomacia sanitaria con sus intentos de bloqueo para que la isla logre la membresía en la OMS. El 19 de mayo de 2021, la República Popular China emitió un comunicado en el que condena la participación de Taiwán en la Asamblea Mundial de Salud (Embajada de la República Popular China, 19 de mayo de 2021).

13 Sería estratégico, por ejemplo, que Colombia abriera un nuevo escenario de relacionamiento de alto nivel para la financiación de proyectos de tipo humanitario y social con la Agencia China de Cooperación Internacional para el Desarrollo (Cidca, por sus iniciales en inglés), creada en 2018, pero nuestro país no tiene todavía una estrategia y plan de acción definidos para trabajar con dicha entidad.

Conclusiones

La pandemia de COVID-19 ha representado para el mundo contemporáneo un evento que marca un punto de inflexión para la humanidad. Es lo que se denomina un cisne negro o evento impredecible que ha dejado una huella indeleble y obliga a replantear las agendas de los países.

Es claro con los hechos aquí planteados que no toda ni siempre la diplomacia sanitaria tiene que ver con la salud. Es más, suele tener que ver menos con la salud que con otros aspectos de interés para los Estados. Es así como se evidencia que las vacunas, sea del lado que sea, se suelen entregar primero a los connacionales, luego a los leales y después se vendan a otros. Las vacunas COVID-19 se han utilizado como armas en grandes luchas de poder aprovechando el escenario de la emergencia sanitaria.

La diplomacia sanitaria ha creado un espacio geopolítico ampliado para China que le suministra jugosos dividendos: en primer lugar, le ayuda a crear una imagen benevolente entre los países, dado el desprestigio creciente que se ha ganado por prácticas desleales, sazonado con desconfianza y recelo por parte de países tanto de Occidente como del resto del mundo. En segundo término, en el marco de la competencia con Estados Unidos, la diplomacia sanitaria le arroja ventajas estratégicas como un mayor acercamiento a Estados con los cuales tenía relaciones débiles o debía afianzarlas, como es el caso de Colombia. En tercer lugar, le permite seguir ampliando su radio de acción al amparo de la ayuda humanitaria para convencer a quienes aún dudan de sus iniciativas como el BRI. En cuarto lugar, la diplomacia sanitaria también refleja e intensifica las tensiones internacionales y los conflictos regionales existentes. Y finalmente, en quinto lugar, las vacunas representan un negocio sumamente atractivo.

China no desaprovecha oportunidad alguna para asegurar su penetración en países como Colombia. Y la emergencia sanitaria representa una oportunidad estratégica. Una demostración de expansión de su poder blando en una magistral jugada de *weiqi* o ajedrez chino, a través de la cual está llenando los espacios vacíos que deja o no ve su principal contendor.

Recomendaciones

China ha facilitado a Colombia el acceso a la vacuna. Esta debe considerarse por el gobierno colombiano como una oportunidad de oro para reformular su política exterior y proyectarla para la siguiente década; de lo contrario, y ante el ascenso chino en el orden global, cada vez será más difícil sostener una relación que no sea vertical. Sentarse a negociar y llegar a acuerdos con China en el ámbito político, económico y cultural era mucho más fácil hace unos años de que lo que será en el futuro. De país del Sur caracterizado por su discurso horizontal y medido, la República Popular China pasó a ser la nueva gran potencia global que intenta pasar la página dolorosa del Siglo de la Humillación y de sujeción a los grandes poderes particularmente de Occidente para

volver a ocupar su lugar en el sistema internacional y ser por quinta vez en la historia una potencia. El fortalecimiento de los vínculos tanto a nivel bilateral como multilateral debe ser tarea urgente y prioritaria dentro de la proyección de Colombia en el entorno internacional. Pero la política exterior nuestra debe concentrarse en las riquezas del país, porque no se debe perder de vista que Colombia representa una valiosísima riqueza natural en biodiversidad, recursos hídricos, mineros, pesqueros y alimentarios que debe ser cuidadosamente vigilada y administrada, lo cual es congruente con los objetivos de desarrollo sostenible de la agenda 2030. Así, son numerosos los sectores en los que se puede establecer una agenda de trabajo: tecnificación de la agricultura, desarrollos en ciencia, tecnología e innovación, infraestructura vial, portuaria y digital, turismo y ecoturismo, cambio climático, biodiversidad y desarrollo de energías limpias, además de campañas de reforestación.

Referencias

- Aboaf, C. (2014). US-China Collaboration in Combating the 2014 Ebola Outbreak in West Africa. *Trilateral Cooperation Research Series. The Carter Center*. Recuperado de: <https://www.cartercenter.org/resources/pdfs/peace/china/trs-03-combating-ebola-breakout.pdf>.
- Alesina, A. y Dollar, D. (2000). Who Gives Foreign Aid to Whom and Why? *Journal of Economic Growth*, 5(1), 33-63. Recuperado de: <http://www.jstor.org/stable/40216022>.
- Asiryán, A. (29 de julio de 2020). Post-COVID, China set to gain in Central Asia. *The Diplomat*. Recuperado de: <https://thediplomat.com/2020/07/post-covid-china-set-to-gain-in-central-asia>.
- Bohórquez Guevara, K. S. (16 de enero de 2020). Estados Unidos destinará US500 millones a Colombia para zonas afectadas por el narcotráfico. *La República*. Recuperado de <https://www.larepublica.co/economia/estados-unidos-destinara-us5000-millones-a-colombia-para-zonas-afectadas-por-el-narcotrafico-2952973>.
- Celac. (2020). *Informe Celac China. Avances hacia el 2021, n.º 5*. Consejo de Relaciones Internacionales de América Latina (RIAL). Recuperado de: <https://chinayamericalatina.com/wp-content/uploads/2020/08/InfCELAC5.pdf>.
- Congreso de la República de Colombia. (2021). *Respuestas del Ministerio de Salud. Cuestionario Debate de Control Político*. Recuperado de: <https://www.camara.gov.co/sites/default/files/2021-04/RTA.MINSALUD.PROPOSICION%20107%20-%202021.pdf>.
- Drager, N. y Fidler, D. P. (2007). Foreign policy, trade and health: At the cutting edge of global health diplomacy. *Bulletin of the World Health Organization*, 85(3), 162. DOI: 10.2471/BLT.07.041079.
- Dukalskis, A. (2021). *Making the World Safe for Dictatorship*. Nueva York: Oxford University Press.
- Duke. (Julio de 2021). *The Race for Global COVID-19 Vaccine Equity*. Durham: Duke University. Recuperado de: <https://launchandscalefaster.org/COVID-19#Timeline%20of%20COVID%20Vaccine%20Procurement%20Deals>.
- El Tiempo. (7 de marzo de 2018). *Las intimidaciones de la venta de la casa de Rodríguez Gacha a China*. Recuperado de: <https://www.eltiempo.com/unidad-investigativa/como-se-vendio-a-china-la-casa-de-rodriguez-gacha-en-bogota-190734>.

- El Tiempo. (23 de diciembre de 2019). *Listo Regiotram: adjudican el primer tren de cercanías del país*. Recuperado de: <https://www.eltiempo.com/bogota/regiotram-de-occidente-lo-adjudican-a-empresa-china-pese-a-polemica-446388>.
- Embajada de Colombia en China. (2021). *Embajada de Colombia realizó reunión de rendición de cuentas y jornada consular extendida*. Recuperado de: <https://china.embajada.gov.co/newsroom/news/2021-05-10/21639>.
- Embajada de la República Popular China. (19 de mayo de 2021). *Las razones por las que la isla de Taiwán no debe participar en la Asamblea Mundial de Salud*. Recuperado de: <http://co.china-embassy.org/esp/sghd/t1877058.htm>.
- Fazal, T. M. (2020). Health Diplomacy in Pandemical Times. *International Organization*, 74(S1), E78-E97.
- Feldbaum, H. y Michaud, J. (2010). Health Diplomacy and the Enduring Relevance of Foreign Policy Interests. *PLOS Medicine*, 7(4), 1-6. DOI: 10.1371/journal.pmed.1000226.
- Gamso, J. (2021). Is China exporting media censorship? China's rise, media freedoms, and democracy. *European Journal of International Relations*. DOI:10.1177/13540661211015722.
- Gilsinan, K. (2020). How China Deceived the WHO. *The Atlantic*. Recuperado de: <https://www.theatlantic.com/politics/archive/2020/04/world-health-organization-blame-pandemic-coronavirus/609820/>.
- Gómez, D. A. (6 de mayo de 2012). Una relación por construir. *El Espectador*. Recuperado de: <https://www.elespectador.com/mundo/mas-paises/una-relacion-por-construir-article-344124/>.
- Gómez, D. A. (4 de diciembre de 2014). Colombia y sus relaciones con China y el mundo. *El Espectador*. Recuperado de: <http://www.elespectador.com/noticias/elmundo/colombia-y-sus-relaciones-china-y-elmundo-articulo-531451>.
- Gómez, D. A. (2016). *China o la construcción de una potencia global. Implicaciones para América Latina* (Tesis doctoral). Universidad Nacional de Colombia, Bogotá.
- Gómez, D. A. (2017). El discurso confuciano en la política china. En J. Beltrán (Ed.), *Viaje al centro. El XIX Congreso del Partido Comunista Chino* (pp. 33-56). Barcelona: Edicions Bellaterra.
- Gómez, D. A. (2019). China e India: dos grandes potencias rivales en el orden global y regional. *Papel Político*, 24(2). Recuperado de: [https://revistas.javeriana.edu.co/files-articulos/PaPo/PaPo%2024-2%20\(2019\)/77762387010/](https://revistas.javeriana.edu.co/files-articulos/PaPo/PaPo%2024-2%20(2019)/77762387010/).

- Gómez, D. A. (2020a). China y la construcción de relaciones estratégicas con países de África. Estudio de caso: su postura contradictoria frente al principio de no intervención. *Desafíos*, 32(1), 1-39. DOI: <http://dx.doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/desafios/a.7689>.
- Gómez, D. A. (2020b). La estructura de la política exterior china. El caso de Latinoamérica y el Caribe. En D. A. Gómez y H. C. Sánchez (Eds.), *Entre osos y dragones. Miradas transdisciplinarias sobre las realidades de Asia* (pp. 154-169). Bogotá: IEPRI y Facultad de Ciencias Humanas de la Universidad Nacional de Colombia.
- Gómez, D. A. (2021). Colombia frente al Asia-Pacífico. Avances y retrocesos. En E. Pastrana y S. Reith (Eds.), *La política exterior de Iván Duque: una mirada de sus primeros dos años* (pp. 505-536). Bogotá: Fundación Konrad Adenauer y CRIES.
- Jain, A. (2020). *Trump Just Missed a Perfect Opportunity to Reassert American Leadership*. Washington: Foreign Policy. Recuperado de: <https://foreignpolicy.com/2020/04/02/g20-helped-beat-ebola-but-not-coronavirus/>
- Jing, X.; Peilong, L. y Yan, G. (2011). Health diplomacy in China. *Global Health Governance*, 4(2), 1-12. Recuperado de: http://blogs.shu.edu/ghg/files/2011/11/Jing-Peilong-and-Yan_Health-Diplomacy-in-China_Spring-2011.pdf.
- John Hopkins University. (2021a). *Our world in data*. Recuperado el 29 de julio de 2021 de: <https://ourworldindata.org/explorers/coronavirus-data-explorer?-zoomToSelection=true&pickerSort=asc&pickerMetric=location&hideControls=true&Interval=Cumulative&Relative+to+Population=true&Align+outbreaks=false&country=Africa~Europe~South+America~North+America~Asia&Metric=Confirmed+cases>.
- John Hopkins University. (2021b). *COVID-19 Dashboard*. Recuperado de: <https://coronavirus.jhu.edu/map.html>.
- Katz, R.; Kornblet, S.; Arnold, G.; Lief, E. y Fischer, J. E. (2011). Defining Health Diplomacy: Changing Demands in the Era of Globalization. *The Milbank Quarterly* 89(3), 503-523. DOI: 10.1111/j.1468-0009.2011.00637.
- Lancaster, K.; Rubin, M. y Hooper, M. R. (2020). *Mapping China's health silk road*. Council on Foreign Relations. Recuperado de: <https://www.cfr.org/blog/mapping-chinas-health-silk-road>.
- Mateus, B. (2021). "Vaccine diplomacy" fuels rising US-China tensions. Recuperado de: <https://www.wsws.org/en/articles/2021/04/21/sino-a21.html>.
- McCormick, D. (2008). China & India as Africa's New Donors: The Impact of Aid on Development. *Review of African Political Economy*, 35(115), 73-92. DOI: 10.1080/03056240802011501.

- Melissen, J. (2005). The New Public Diplomacy: Between Theory and Practice. En J. Melissen (Ed.), *The New Public Diplomacy. Studies in Diplomacy and International Relations* (pp. 3-27). Basingstoke: Palgrave Macmillan. Recuperado de: https://doi.org/10.1057/9780230554931_1.
- Ministerio de Salud y Protección Social. (2021a). *Resolución 360 del 20 de marzo de 2021*. Recuperado de: <https://consultorsalud.com/wp-content/uploads/2021/03/Resolucion-No.-360-de-2021.pdf>.
- Ministerio de Salud y Protección Social. (2021b). *Vacunas contra COVID-19 asignadas a entidades territoriales en Colombia*. Recuperado de: <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiMGQ3NDQxZTMtNzYwNC00YzI3LTliMDYtNjZm-NWE0YTlkY2NlIiwidCI6ImJmYjdlMTNhLTdmYjctNDAxNi04MzBjLW-QzNzE2ZThkZDhiOCJ9>.
- Ministerio de Salud y Protección Social. (2021c). *Vacunación contra COVID-19*. Recuperado de: <https://www.minsalud.gov.co/salud/publica/Vacunacion/Paginas/Vacunacion-covid-19.aspx>.
- Ministerio de Salud y Protección Social, Departamento Nacional de Planeación, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, e Instituto de Evaluación Tecnológica en Salud. (2021). *Plan Nacional de Vacunación contra el COVID-19*. <https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/VS/pnv-contra-covid-19.pdf>.
- Mumford, P. (4 de junio de 2020). China uses pandemic to extend influence in Southeast Asia. *Eurasia Live*. Recuperado de: <https://www.eurasiagroup.net/live-post/china-pandemic-extendinginfluence-southeast-asia>.
- Nye, J. (2004). *Soft Power: The Means to Success in World Politics*. Nueva York: Public Affairs.
- Organización Mundial de la Salud [OMS]. (2021a). *Status of COVID-19 Vaccines within WHO EUL/PQ evaluation process*. Recuperado de: https://extranet.who.int/pqweb/sites/default/files/documents/Status_COVID_VAX_16Feb2021.pdf.
- Organización Mundial de la Salud [OMS]. (2021b). *WHO Coronavirus (COVID-19) Dashboard*. Recuperado de: <https://covid19.who.int/>.
- Pal, D. y Bhatia, R. (2020). *The BRI in post-coronavirus South Asia*. Recuperado de: <https://carnegieindia.org/2020/05/26/bri-in-post-coronavirus-south-asia-pub-81814>.
- People's Republic of China Mission to the United Nations. (2015). *Unite as one and work for a bright future*. Recuperado de: http://www.un.org/ga/64/generaldebate/pdf/CN_en.pdf.
- Pomfret, J. (9 de abril de 2020). U. S. Secretary of State expresses gratitude for Taiwan's face mask donations. *Taiwan News*.

- Portafolio. (2 de diciembre de 2019). *En manos de chinos quedó la producción de oro de Buritacá*. Recuperado de: <https://www.portafolio.co/negocios/minera-china-zijin-mining-adquirira-continental-gold-para-asegurar-proyecto-en-colombia-536114>.
- Presidencia de la Republica. (2021a). *Plan Nacional de Vacunación. Avance de la vacunación*. Recuperado de: <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiYjYjVmNDQ0ZTMtMzhlYi00NTcyLTg5NzAtMjU3NDVjNTZINGQ2IiwidCI6IjFjMjBkMDU2LWlZYTQ0NGYwNy1hNTRjLTg0ZTQyMTZhMjkyMCIImMiOiR9&pageName=ReportSection1290b0a3ca8200c59702>.
- Presidencia de la República. (2021b). *Dosis aplicadas*. Recuperado de: <http://bit.ly/DataPlanDeVacunacion>.
- Reuters. (26 de febrero de 2021). *Vaccine hoarding threatens global supply via Covax: WHO*. Recuperado de: <https://www.reuters.com/article/us-health-coronavirus-who-covax-idUSKBN2AQ2O5>.
- Scott, D. (2010). China and the “Responsibilities” of a “Responsible” Power. The Uncertainties of Appropriate Power Rise Language. *Asia Pacific Review*, 17(1), 72-96. DOI: 10.1080/13439006.2010.484653.
- Semana. (6 de marzo de 2020). ¡Los chinos vienen por más! Estos son sus nuevos planes. Recuperado de: <https://www.semana.com/pais/articulo/en-que-consiste-en-plan-de-china-para-ampliar-sus-negocios-en-colombia/282297/>.
- Szondi, G. (2008). Dyplomacja publiczna w Europie Wschodniej [Public diplomacy in Eastern Europe]. En B. Ociepka (Ed.), *Dyplomacja publiczna* [Public Diplomacy], Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego.
- Tan, X.; Liu, X. y Shao, H. (2017). Healthy China 2030: A vision for health care. *Value in Health Regional Issues*, 12, 112-114. DOI: 10.1016/j.vhri.2017.04.001.
- Toro, J. (1.º de julio de 2021). Proyecto de entrega de fármacos repartirá 80 millones de dosis en el mundo, que serán distribuidas mediante Covax y entregas directas. *La República*. Recuperado de: <https://www.larepublica.co/globoeconomia/colombia-pakistan-y-taiwan-lideran-en-donaciones-de-vacunas-covid-de-estados-unidos-3194371>.
- Unmüßig, B. y Sitenko, A. (2021). *Divididos fracasamos: La diplomacia de las vacunas y sus implicaciones*. Recuperado de: <https://co.boell.org/es/2021/04/15/divididos-fracasamos-la-diplomacia-de-las-vacunas-y-sus-implicaciones>.
- Vanderwagen, W. (2006). Health Diplomacy: Winning Hearts and Minds through the Use of Health Interventions. *Military Medicine*, 171(10), 3-4. DOI: 10.7205/milmed.171.1s.3.

Vidal, M. (27 de febrero de 2021). La diplomacia de las vacunas impulsa a China. Macarena Vidal. *El País*. Recuperado de: <https://elpais.com/internacional/2021-02-27/la-dosis-de-china-de-la-diplomacia-de-las-vacunas.html>.

Xinhua. (31 de diciembre de 2010). *2001-2010: una década de cambios en el juego*. Recuperado de: http://spanish.news.cn/especiales/2010-12/31/c_13672422.htm.

Xu, S. (2006). Las diferentes etapas de las relaciones sino-latinoamericanas. *Revista Nueva Sociedad*, 203.

Yusha, Z. (25 de febrero de 2021). China, Russia “crucial vaccine contributor”. *Global Times*. Recuperado de: <https://www.globaltimes.cn/page/202102/1216608.shtml>.

Perspectivas de la política exterior de Biden hacia Colombia tras la crisis del COVID-19

Jenny Astrid Camelo Zamudio*, Andrés Mauricio Valdivieso Collazos**
y María Paula Medina Leal***

*Hoy, Estados Unidos simplemente no se parece al país
al que el resto de nosotros debería aspirar, envidiar o replicar.*

McTague, 24 de junio de 2020

Introducción

Con la llegada al poder de Biden en Estados Unidos, Colombia y Latinoamérica se llenaron de grandes expectativas. Muchas hojas de los diarios y revistas más influyentes de la región y del mundo entero buscaron hacer sus vaticinios sobre el viraje que se daría de la política exterior del coloso del norte hacia la parte ubicada debajo de sus fronteras.

Pasados seis meses de la llegada al poder de Joseph Robinette Biden Jr., como el segundo presidente católico después de Kennedy, las expectativas manifestadas en términos de política exterior para la región se revelaron demasiado altas y aún existen dudas razonables como: ¿cuál será la política exterior de Biden para Colombia?, ¿cuáles serán los principales problemas retos o desafíos para su implementación?, y ¿qué puede esperar Colombia durante su mandato frente a la crisis generada por la pandemia?

* Investigadora de Diacronía. Politóloga de la Università degli Studi di Torino (Turín, Italia). Especialización en Ciencias Internacionales y Diplomáticas del Istituto Universitari di Studi Europei di Torino (IUSE). Magíster en Relaciones Internacionales y Derechos Humanos de la Università degli studi di Torino (Turín, Italia). Contacto: astrid.camelozamudio@gmail.com.

** Profesor universitario e investigador asociado reconocido por Colciencias. Magíster en Derecho con énfasis en Derecho Público de la Universidad Santiago de Cali. Abogado de la USC. Contacto: andresmauriciovaldivieso@gmail.com.

*** Politóloga e internacionalista de la Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá. Contacto: paula.medina.leal@gmail.com.

Para poder abordar todos y cada uno de estos interrogantes es imperativo iniciar revisando algunos elementos, como la definición que se prioriza en la interpretación de política exterior. Acto seguido, se ilustrará desde la teoría una de las interpretaciones que permiten comprender cuál es el proceso que se realiza para la formulación de la política exterior de cualquier país, y con eso dilucidar cuáles son los ejes de estructuración de la política exterior (PE) de los Estados Unidos. Y con estos, poder comprender las diferentes etapas de la estrategia estadounidense en la región Latinoamérica y la relación existente con Colombia.

Con dicha contextualización se procederá a realizar un ejercicio interpretativo y de análisis, para comparar las declaraciones de Trump y Biden, empleando el análisis crítico del discurso (ADC), y con él, la metodología de las tres cajas de Fairclough (1992). Como fruto, este análisis arrojará una serie de resultados que permitirán examinar las rupturas y continuidades entre Trump y Biden, en sus discursos. Con ello, se podrá comprender la doctrina Biden y su aplicación en Colombia y Latinoamérica, ofreciendo una serie de conclusiones y recomendaciones en mérito que permitirán vislumbrar las perspectivas de dicho presidente en los próximos años ante la crisis del COVID-19.

Con estos elementos de base se podrán comprender los principales cambios en la estrategia estadounidense hacia Colombia y la región, de acuerdo con su agenda de política exterior; así como los efectos que tuvo el gobierno Trump en la política exterior hacia América Latina y cómo ha sido la articulación de la doctrina Biden en la región, entendiendo doctrina según la definición de Bobbio, Matteucci y Pasquino (s. f., p. 530), para, con ello, analizar los retos y desafíos a los que se deberá enfrentar Colombia en los siguientes tres años del mandato de Biden.

La política exterior y la proyección internacional de los Estados: variables y conceptos para su interpretación

Cuando se aborda el estudio de la política exterior de los Estados, por ser esta el núcleo principal de conexión entre la vida nacional y la realidad internacional, surgen múltiples discusiones que enriquecen el debate sobre qué es una *política exterior*, pero que dificulta el ejercicio de establecer una definición precisa de la misma.

De hecho, como objeto de estudio, la *política exterior* puede definirse por quién la fórmula, ejecuta y modifica en virtud de su autoridad o competencia para actuar en nombre de un Estado, y también por su *target* de destino si se encuentra por fuera de los límites nacionales (Kaarbo, Lantis y Beasley, 2012, p. 3). Sin embargo, para los efectos de este capítulo, se entiende por *política exterior* aquella parte de la política general “formada por el conjunto de decisiones y actuaciones mediante las cuales se definen los objetivos y se utilizan los medios de un Estado para generar, modificar o suspender sus relaciones con otros actores de la sociedad internacional” (Calduch, 1993, p. 3).

Es importante resaltar que durante el ejercicio de formulación de la política exterior de un Estado, múltiples actores se ven involucrados en el proceso de toma de decisiones y pueden ser entendidos, desde la literatura especializada, como *unidades de decisión*. Estas unidades son definidas como un actor o conjunción de actores que se ocupan de canalizar todas las influencias, identificar problemas y decidir o implementar decisiones en los distintos ámbitos de formación de políticas públicas (Hermann, 2001, p. 57). Y en este escenario pueden surgir diversas configuraciones en términos de agencia de la decisión, las cuales dependen tanto de elementos como las reglas que determinan la política exterior y la naturaleza del sistema político, como de variables que están asociadas al carácter del líder político o las vinculadas al proceso político en sí.

De esta manera, la política exterior puede ser adoptada por un “líder predominante” o un individuo con la habilidad de suprimir o atenuar la oposición, un “grupo único” o conjunto de individuos que pertenecen a un mismo estamento y suelen adoptar decisiones colectivas, o una “coalición de actores” o reunión de individuos, grupos o representantes de distintas organizaciones y que pueden actuar en nombre del Estado y se denominan *variables intervinientes* (Hermann, 2001, p. 56).

Estas variables intervinientes se pueden clasificar en distintos grupos. Por un lado, se encuentra las *variables sistémicas*, las cuales comprende todos los aspectos no humanos del ámbito externo de una sociedad, o todas aquellas acciones que se verifican en el extranjero y que condicionan o influyen de alguna manera en las decisiones de sus funcionarios (Rosenau, 1994, p. 208). En otras palabras, las presiones y los estímulos externos para hacer política exterior se clasifican dentro de la variable sistémica. Por otro lado, las condiciones, las presiones y los estímulos internos de tipo no gubernamental que tienen relación con las actividades humanas, por ejemplo, las principales tendencias de valores de una sociedad, su grado de unidad nacional y su nivel de industrialización, son unas cuantas variables que pueden contribuir a la integración de políticas y aspiraciones externas de una nación y se clasifican dentro de las *variables societales* (Rosenau, 1994, p. 208).

Además de estas dos variables, también están la *variable idiosincrática*, la cual hace referencia a aquellos aspectos de la personalidad de un líder de decisión (valores, talento y experiencias previas) que distinguen a su conducta u opiniones de política exterior de la de todos los demás líderes de decisión; y la *variable gubernamental*, la cual se enfoca en los aspectos de la estructura de un gobierno que restringen o que facilitan la plena realización de las opiniones de política exterior que seleccionan los líderes de decisión. Por último, está la *variable funcional*, que se relaciona con la conducta externa de los funcionarios, generada por los cargos que detentan y que, muy probablemente, podría darse independientemente de las idiosincrasias mismas de los ocupantes de los cargos. (Rosenau, 1994, p. 208).

De acuerdo con lo propuesto anteriormente, es importante resaltar que la estructuración y formulación de la política exterior de cada Estado puede responder a la combinación de diferentes variables o a una sola. Ciertamente, no hay una fórmula o estatuto inequívoco. Es por esta razón que en este acápite se hará uso de las cinco variables que

afectan la toma de decisiones en la formulación de la política exterior de Estados Unidos y permitirá identificar e interpretar cuáles han sido los cambios y continuidades de la política exterior de Trump y de Biden para Colombia (gráfico 1).

Gráfico 1. Proceso para la formulación de la política exterior de un país



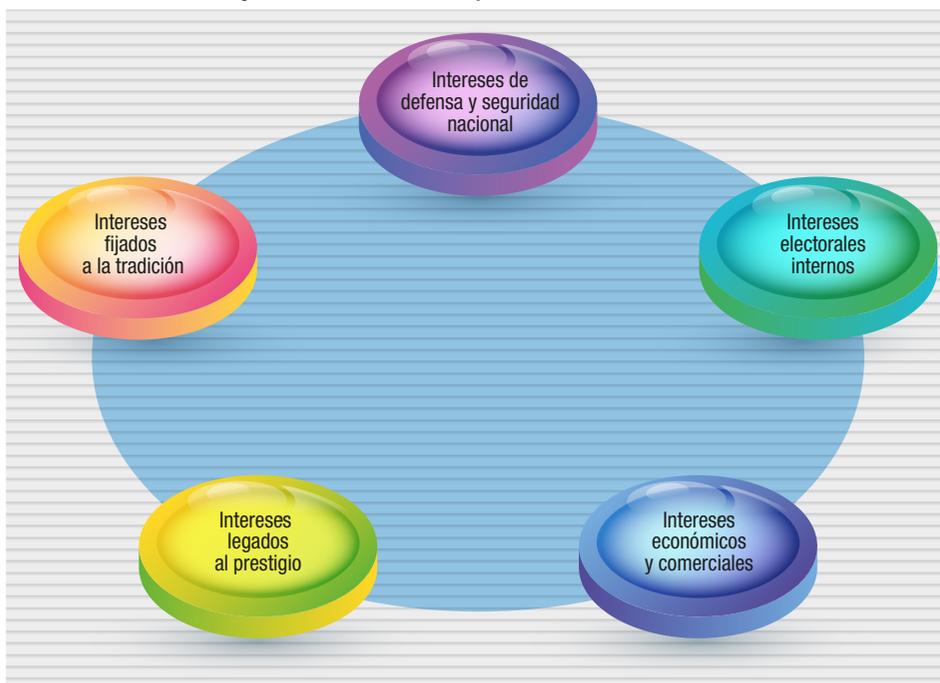
Política exterior de un país

Fuente: elaboración propia de los autores.

Construcción de la política exterior estadounidense

Según el profesor boliviano Manuel Suárez Ávila (Suárez Ávila *et al.*, 2021), históricamente, la construcción de la agenda de política exterior de Estados Unidos se articula en cinco ejes, los cuales siempre han sido factores determinantes para fijar y estructurar su relacionamiento y posicionamiento en el globo. El primero de dichos ejes tiene que ver con los intereses en materia de defensa y seguridad nacional, el segundo es dado a razón de los intereses electorales internos, el tercero tiene que ver con sus intereses económicos y comerciales y, desde allí, su cuarto eje se articula sobre lo que el autor denomina como *los intereses legados al prestigio*, comprendidos como aquellas políticas exteriores nuevas que dan respuesta a problemáticas específicas. Finalmente, el quinto eje hace relación a los intereses fijados a la tradición y a la historia del país (gráfico 2).

Gráfico 2. Ejes de estructura de la política exterior de Estados Unidos



Fuente: elaborado por los autores con base en Suárez Ávila et al. (2021).

Fruto de la interacción de estos ejes, convergen temáticas que tienen incidencia en cada uno de estos intereses, como, por ejemplo, lo relacionado con el tema de la migración, el medio ambiente, los valores democráticos o las relaciones con actores concretos como China o Rusia. Estos dejan de ser temáticas puntuales y se convierten en intereses transversales dentro de dicha agenda de política exterior.

Teniendo esto claro, la relación histórica de la estrategia estadounidense en la región latinoamericana ha estado atravesada por cuatro etapas muy generales. Colombia ha sido su “aliada” por diferentes motivos en todas y cada una de ellas, y en algunos momentos, se ha revelado como un alfil estratégico y bastante útil, lo que, a su vez, le ha valido a Colombia el poder “jactarse” de tener una relación cercana con los estadounidenses. Sin embargo, cabe mencionar, como dice Suárez Ávila, *et al.* (2021), que solamente la tercera de estas estrategias era la más cercana a los intereses latinoamericanos, pues las demás son la proyección de la materialización de los intereses estadounidenses en la región (gráfico 3).

Desde el siglo XIX, la región latinoamericana ha sido reconocida como el “patio trasero” de Estados Unidos y ha sido elegida como blanco para garantizar la seguridad nacional (Tulchin, 2016). Estados Unidos ha intentado afianzar la relación con la región de América Latina desde 1889, cuando que se llevó a cabo la Primera Conferencia Panamericana. Esta conferencia fue aprobada por el Congreso norteamericano el 24 de mayo de 1888, con el fin de considerar regulaciones en materia económica, proponer la

formación de una unión aduanera y mejorar la comunicación entre los puertos, junto a otras medidas que permitirían consolidar la relación entre Estados Unidos y los países latinoamericanos. Esta conferencia se celebró en Washington y participaron todos los gobiernos del hemisferio, a excepción de República Dominicana (Parthenay, 2020, pp. 102-110).

Posteriormente, durante la Segunda Guerra Mundial y al borde de la Guerra Fría, la estrategia de Estados Unidos a través de la doctrina Truman dispuso el camino para las intervenciones políticas y militares en el continente. “En nombre de la *seguridad hemisférica*, Estados Unidos se autoproclamó el ‘policía global’ en su propio patio trasero” (Munck, 2003, p.1 40). La “política del buen vecino” iniciada por el presidente Franklin D. Roosevelt resultó en el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (Tratado de Río, 1947), junto con el Tratado Americano de Soluciones Pacíficas (Pacto de Bogotá, 1948), así como la creación de la Organización de Estados Americanos (OEA) (Parthenay, 2020, pp. 120-126). Como subraya Andrea Oelsner (2005), esas herramientas multilaterales se basaban en “expectativas desiguales, ya que Estados Unidos buscaba aliados para contener el comunismo y América Latina buscaba asistencia militar” (p. 10). Esas expectativas desiguales son clave para comprender la relación que se ha construido a lo largo de la historia entre Estados Unidos y la región latinoamericana.

Con la finalización de la Guerra Fría y el colapso del comunismo, un nuevo orden internacional surgió con un dominio aún más fuerte de Estados Unidos. El esplendor del multilateralismo regional latinoamericano y la influencia de Estados Unidos se articularon a través del Consenso de Washington y la revivificación de lo que la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) denominó *regionalismo abierto* (Parthenay, 2020). El paradigma neoliberal, promovido tanto por Estados Unidos como por las instituciones financieras internacionales (Banco Mundial y FMI), influyó en gran medida en la naturaleza de las organizaciones regionales creadas en ese momento.

Gráfico 3. Etapas de la estrategia estadounidense en Latinoamérica



Fuente: elaborado por los autores.

El fracaso de las políticas neoliberales, a finales de la década de los noventa, provocó una alternancia política y fortaleció el sentimiento y la sospecha antinorteamericana hacia cualquier intervención estadounidense en el marco multilateral (Parthenay, 2020). Los líderes políticos recién elegidos decidieron crear marcos alternativos de cooperación regional (Unasur, Alba y Celac), basados en principios de solidaridad y reciprocidad, con un claro predominio del poder político en la economía y los mercados, y con una voluntad explícita de desenvolvimiento autónomo de la influencia de Estados Unidos en la región (Riggirozzi y Tussie, 2012).

Relación entre Colombia y Estados Unidos

Al analizar más de cerca el relacionamiento entre Colombia y Estados Unidos, doscientos años ponen de manifiesto una serie de dinámicas que deben ser tenidas en cuenta, pues de su comprensión se puede inferir el valor estratégico del país para los intereses de Estados Unidos. Colombia entra a participar en cada una de estas cruzadas y en cada una de ellas tendrá una posición de apoyo hacia Estados Unidos. Por ejemplo, durante la Segunda Guerra Mundial, Colombia fue el primer país latinoamericano en declarar la guerra a Alemania y persiguió en territorio colombiano a los nazis (Mesa Valencia y Patiño, 4 de mayo de 2015). De igual modo, durante el periodo de la Guerra Fría y de la lucha contra el comunismo, Colombia apoyó a Estados Unidos en la creación de la ONU (Organización de las Naciones Unidas, s. f.) y la Organización de los Estados Americanos (OEA), buscando contrarrestar la ambición comunista, lo que llevó a que el país jugara un rol central en esta pugna (Tirado Mejía, 1998).

Para la tercera etapa, en 1978 solo cinco países, entre ellos Colombia, estaban más o menos cerca de una definición de democracia y ayudaron a Jimmy Carter a través del Pacto Andino para buscar opciones que condujesen al restablecimiento de la democracia en la región (Cayuela, 1980). Y, para la última etapa, Colombia ha sido el protagonista pues debido a los ataques del 9/11 y al enfoque tradicional que se había liderado hasta el momento en la lucha contra el narcotráfico, cambia para empezar a hablar del narcoterrorismo, y de esta forma se inicia, con el apoyo de la administración de Bush Jr., la implementación del Plan Colombia, reforzándose con la política de la seguridad democrática (Camelo y Mambuscay, 2018).

En 2017 deja el poder Barack Hussein Obama, cuyo apoyo a Colombia se caracterizó por promover la lucha contra el narcotráfico y a quien el país le sirvió para contrarrestar la retórica y las acciones del gobierno venezolano de Hugo Chávez y Maduro. Además, ratificó su apoyo al proceso de paz con las FARC.

Al igual que hicimos hace 15 años, tenemos la intención de apostar por el éxito de Colombia. Tal como Estados Unidos ha sido el socio de Colombia en tiempos de guerra, seremos su socio en la realización de la paz. Colombia no va a tener mejor amigo que los Estados Unidos de América (Cancillería de Colombia, 2016).

De esta manera, sube al poder Donald John Trump como el cuadragésimo quinto presidente de los Estados Unidos y se regresa al enfoque de *smart power* hacia la región latinoamericana que había sido aplicado, con algunos tintes de *hard power* velados en algunos casos. El nuevo presidente dejó entrever una peculiar manera de concebir el mundo y, a través de sus declaraciones, evidenció una crítica profunda al manejo de la política exterior estadounidense y de los intereses de su país, manifestando la voluntad de revertir el enfoque que se había llevado a cabo hasta el momento.

Según Fabbri (16 de noviembre de 2016),

Trump desconectará a EE. UU. de los asuntos internacionales, Washington se centrará en los asuntos internos y dejará que los poderes regionales resuelvan las disputas regionales militar o diplomáticamente, y solo debería intervenir si puede beneficiarse comercialmente y a favor de aquellas naciones que destinan una parte aceptable de su PIB a la defensa.

Cuando Trump asumió el cargo en enero de 2017, décadas de negociaciones con Corea del Norte no habían logrado evitar que el régimen adquiriera armas nucleares, ISIS dirigía un califato autoproclamado que se extendía por gran parte de Irak y Siria, Rusia había diluido la influencia estadounidense en el Medio Oriente y ampliado su poder en sus fronteras, China había abusado de su condición oficial de economía en desarrollo sin mostrar signos de volverse más liberal o democrática, los aliados europeos estaban contribuyendo solo una fracción de lo que Estados Unidos contribuía a su defensa colectiva, se estaban perdiendo puestos de trabajo estadounidenses y el gobierno se endeudaba cada vez más. El país tenía una política exterior que no estaba funcionando, construida sobre una economía que tampoco lo estaba haciendo (McTague y Nicholas, 20 de octubre de 2020).

Por lo cual, la llegada de Trump a la Casa Blanca proyectó un enfoque nacionalista, a tono con su slogan de *America First*, que tenía características de proteccionismo para la economía estadounidense, una posición neoaislacionista en materia internacional y un claro vacío estratégico hacia la región latinoamericana. Sin embargo, Domínguez López (2021) afirma que,

Pese a abandonar diferentes negociaciones, retirarse del Acuerdo de París y de las negociaciones nucleares con Irán, de no participar más en la Unesco, ni en la Organización Mundial de la Salud en pleno covid-19 [...] La administración Trump sostuvo otras formas de activismo internacional, mantuvo tropas y bases militares en varias partes del mundo y, si bien no comenzó ninguna guerra, tampoco concluyó las que estaban en curso. Generó complicaciones adicionales en Siria con el despliegue de tropas en las zonas petroleras del país. Violó una práctica de décadas al sostener una conversación con el mandatario de Taiwán, lo cual generó tensiones adicionales con China. Estas últimas alcanzaron un nivel muy alto a partir de la imposición de sanciones a empresas de ese país, en primer lugar, al gigante

tecnológico Huawei, y a partir del lanzamiento de lo que puede ser catalogado como una guerra comercial (pp. 35-36).

Hacia Latinoamérica, el desinterés de Trump se manifestó al realizar solamente un viaje a la región, para la cumbre del G20 a Buenos Aires en 2018, mientras trató de tener incidencia al aplicar sanciones hacia Cuba y Venezuela, pero sin tener una agenda diplomática coherente detrás. Por otro lado, en cuanto a la relación con Colombia, es importante reconocer que, al ser una relación asimétrica, Trump amenazó al país de manera reiterativa con descertificarlo por el incumplimiento de los acuerdos internacionales en materia de lucha contra las drogas ilícitas, tanto en la administración de Santos como en la de Duque (Caballero, 17 de agosto de 2019; Gómez Maseri, 15 de septiembre de 2017; Tickner, 13 de agosto de 2019).

Como lo evidencia el *NY Times*,

El presidente de Estados Unidos, Donald Trump, le envió un mensaje claro al gobierno: pedirá al Congreso estadounidense que se incremente el 46% para combatir las drogas en Colombia si el gobierno de Duque decide reanudar el uso del herbicida (Espinoza, 15 de abril de 2019).

Asimismo, *CNN* y *Reuters* mencionaron: “‘Si no se fumiga, no se van a deshacer [de las drogas]’, dijo Trump a periodistas durante una reunión de la Casa Blanca con Duque en marzo pasado de 2020” (Griffin y Acosta, 2020; Pozzebon, 2020).

Por lo tanto, ante la intrincada gestión por parte de Trump y una vez definida la candidatura presidencial de Biden, los medios de comunicación y diferentes académicos se zambulleron en una cantidad de análisis y proyecciones, para tratar de delinear, no solamente las diferencias entre los contrincantes, sino también las posturas que asumirían una vez ocuparan su cargo en enero de 2021 (*Diffen*, 2020; Happe y Sullivan, 2020). De esta forma, se especuló sobre la poca credibilidad y la falta de sostenibilidad del modelo estadounidense (McTague, 24 de octubre de 2020), argumentando que “el liderazgo global de Estados Unidos no está simplemente en retirada; se está deshaciendo. Y el descenso no es cíclico sino permanente” (Cooley y Nexon, 2020). De igual manera, se reflexionó sobre el debilitamiento del paradigma de la globalización y la deconstrucción del orden liberal, y se habló hasta sobre cómo rediseñar la ayuda internacional de Estados Unidos (Lancaster, 2020). Asimismo, se presagiaron las reformas que debían ser tenidas en cuenta para darle un nuevo aire al orden internacional (Peredo, 2020) y, sobre todo, se conjeturó sobre el futuro de las relaciones internacionales durante el periodo 2021-2024 (Albiñana, 20 de junio de 2021; Malik, 2020).

Por lo cual, los análisis y proyecciones hacia Colombia y la región (Fell Brown, 2020) no fueron la excepción, describiendo la era Trump como un periodo lúgubre, caracterizado por una diplomacia errática en la región y un “vaciamiento de la capacidad estadounidense” (Morales Ruvalcaba, 2021). De igual modo, se proclamaba la imperiosa necesidad de reconfigurar el poder estructural estadounidense en la región y se manifestaron las múltiples expectativas sobre la llegada al poder de Biden y cuáles podrían

ser los posibles ejes de su doctrina (Clemons, 2016; Paz, 2020), así como los retos y desafíos a los cuales se vería expuesto en la región durante su mandato (U. S. Embassy Bogotá, 2020; *Diffen*, 2020; Frydman, 2020; Happe y Sullivan, 2020; Kuzmarov, 2021; McTague y Nicholas, 20 de octubre de 2020; Washington, 2020).

Dentro de dichos análisis, se inicia la era Biden y, con ella, “distintos fenómenos y actores dispuestos a hacerse fuertes en un entorno global cada vez más tecnológico y abierto, más desequilibrado social y económicamente, y menos soportado sobre valores comunes” (Peredo, 2020, p. 408); por lo cual, se empezó a analizar cuáles serían los cambios y las continuidades de Biden en el poder. De esta manera, inicia este periodo de reacomodamiento y transición del nuevo gobierno en su entorno y se retoman sus declaraciones y discursos como candidato (*Forbes*, 2020; Lagos Camargo, 2020; Trujillo Muñoz, 19 de noviembre de 2020; Vásquez Torres, 2020) para dilucidar algunas de sus prioridades temáticas y de los ejes estratégicos de su política exterior, resaltando entre ellas tres: la cooperación, la inversión y la ayuda humanitaria como ejes cardinales sobre temas como el cambio climático; la migración, el multilateralismo y la lucha por la democracia; y los derechos humanos, dejando entrever su postura para los próximos tres años (mapa 1).

Rupturas y continuidades en el discurso de Trump y Biden hacia Colombia

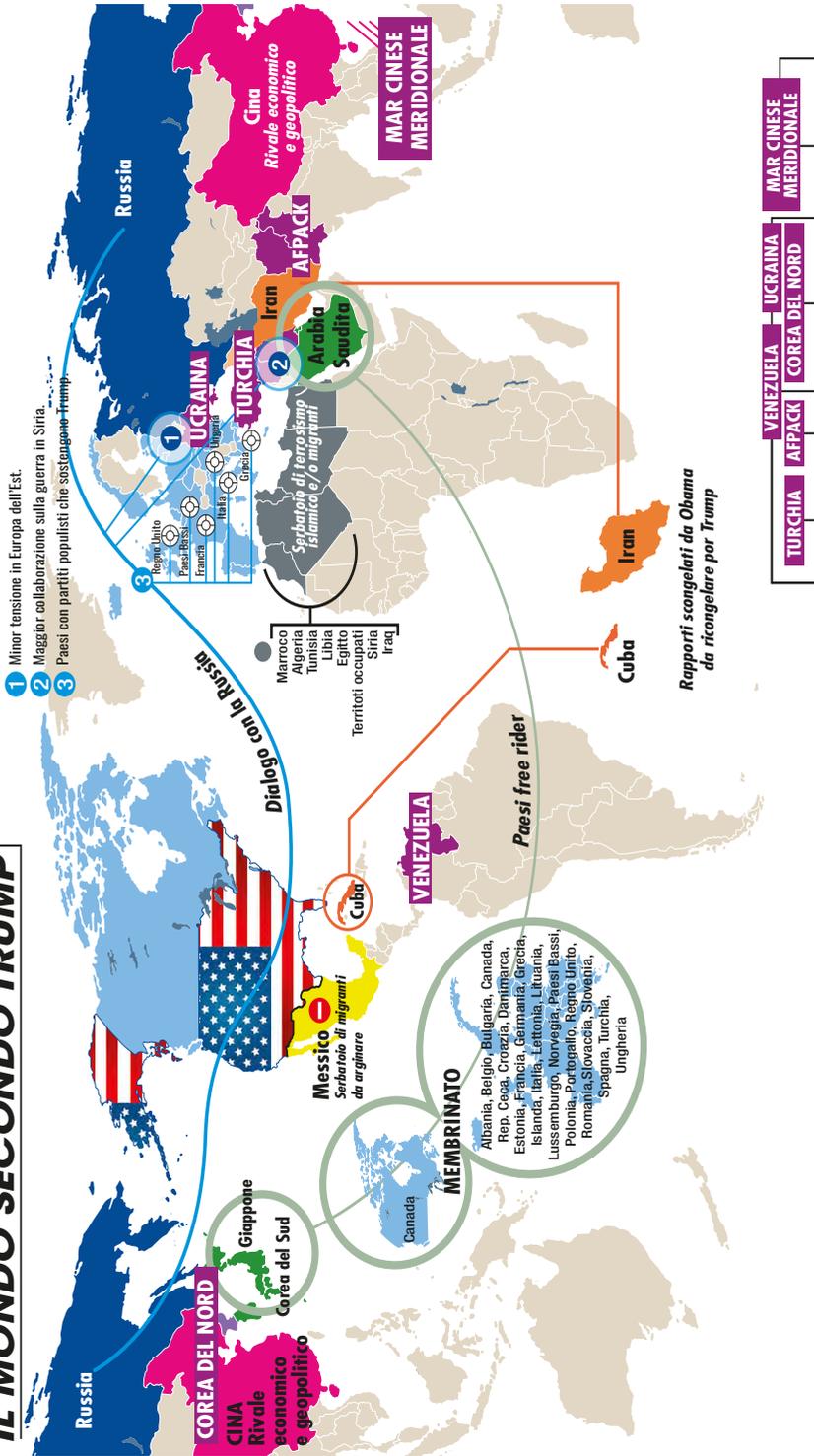
El aporte de la teoría constructivista para la interpretación discursiva en la configuración de la política exterior de EE. UU.

En el campo de estudio de las relaciones internacionales han surgido diversas perspectivas teóricas cuyo objetivo se centra en explicar el proceso de configuración y toma de decisiones referente a la política exterior de cada Estado y su comportamiento. Algunas hacen mayor énfasis en variables externas o sistémicas que afectan el proceso de toma de decisión de estos actores, mientras que otras atribuyen mayor peso a las variables internas en la explicación sobre cómo surge, se emana y se consolida la política exterior de un Estado.

De esta forma, el enfoque constructivista se ha concentrado en interpretar la influencia que las ideas y normas poseen en la configuración de identidad, de intereses y del comportamiento de los actores del sistema internacional (Finnemore y Sikkink, 2001). Precisamente, esta postura afirma que el Estado no es un actor unitario en el proceso de establecimiento de intereses o de una identidad nacional; por el contrario, reconoce la diversidad de actores o de unidades de decisión que influyen tanto en la configuración de intereses como en el proceso de toma de decisiones referente a la política nacional y exterior de un país.

Mapa 1. El mundo según Trump

IL MONDO SECONDO TRUMP



Focolai d'instabilità

Fuente: Canali (2016).

En consecuencia, esta corriente teórica plantea dos premisas primordiales, expuestas por Alexander Wendt en *Social Theory of International Politics*. La primera reside en que:

Las estructuras de la asociación humana están determinadas principalmente por ideas compartidas más que por fuerzas materiales; y la segunda, consiste en que las identidades y los intereses de los actores están construidos por esas ideas compartidas en lugar de estar dados de manera natural (Vitelli, 2014, p. 133).

A diferencia de los neorrealistas, en el constructivismo no se hacen suposiciones acerca de los intereses de los Estados, sino que:

Se estudia la manera como los intereses surgen y cambian, moldeados por los procesos de interacción. Se es lo que se es (se tiene una identidad X) por la forma en que se interactúa con los demás y por la forma de concebirse a sí mismo dentro de la interacción (Guáqueta, 2001, p. 45).

Asimismo, el constructivismo complementa lo que las aproximaciones racionalistas dan por sentado, analizando las interacciones entre lo interno y lo internacional, no solo en términos de interés material, sino también entre diferentes entendimientos epistémicos y prácticas que se relacionan con los agentes políticos. Es aquí donde las diferentes variables empiezan a tomar un papel relevante en el análisis de política exterior (o doméstica), pues la política exterior, su formación y el relacionamiento entre actores internacionales dependerán de identidades, intersubjetividades, intereses y comportamientos o conductas que no son necesariamente dados, sino que están constituidos por una serie de interacciones internacionales e internas, de tipo material e ideacional. Es decir, que las acciones del Estado son limitadas y empoderadas por las prácticas sociales prevaletentes a nivel nacional e internacional (Hopf, 1998).

Es importante tener en cuenta que la perspectiva constructivista entiende que en las identidades se fundamentan los intereses, ya que los agentes no tienen intereses de manera independiente del contexto social en que se desenvuelven. Ahora bien, a la sumatoria de una serie de identidades e intereses agrupadas o estructuradas de manera relativamente estable, Wendt (1992) las denomina *instituciones*, de las cuales afirma que se fundan en la socialización de los actores y en su participación en el conocimiento colectivo, y por ello pueden ser definidas como “entidades cognitivas” que no existen independientemente de las ideas que tienen los actores sobre la manera como funciona el mundo. De esta definición se desprende el proceso de *institucionalización*, que puede ser entendido como el proceso de internalización de las nuevas identidades e intereses que se construyen durante la interacción de los agentes.

En medio de este proceso de institucionalización, juegan un papel primordial las redes de profesionales con experiencia que cuentan con “competencias reconocidas en un dominio particular y un reclamo autorizado de conocimiento relevante para las

políticas dentro de ese dominio o área temática” (Haas, 1992, p. 3), conocidas como las *comunidades epistémicas*, las cuales tienen un rol importante, especialmente para la internalización de los nuevos intereses que pueden establecerse en la política doméstica o exterior, justamente por la autoridad que de ellas emana.

Aunque una comunidad epistémica puede estar formada por profesionales de una variedad de disciplinas y antecedentes, tienen un ser compartido de creencias normativas y de principios que proporcionan una justificación basada en valores para la acción social de los miembros de la comunidad. Por esta razón, logran incidir en individuos, grupos sociales, Estados, organismos multilaterales y actores transnacionales, interviniendo en los procesos de construcción de identidades e intereses, y en la determinación de sus comportamientos y, por ende, influyendo en el reforzamiento de valores compartidos en instituciones de carácter supranacional (Orozco, 2016).

En otras palabras, la configuración de los intereses en la política exterior (o doméstica) depende del establecimiento y la sostenibilidad de estas redes o comunidades, que están creadas entre actores domésticos (colectivos, grupos sociales y partidos políticos, entre otros) y actores transnacionales (organizaciones internacionales, organizaciones no gubernamentales y empresas multinacionales, entre otros). Estas comunidades epistémicas comparten al menos cuatro aspectos: “ciertas creencias y principios que sirven de base para algunas de sus acciones, juicios profesionales, nociones de validez y cuentan con una agenda política común” (Stone, 1996, p. 87).

El rol de las comunidades epistémicas se descubre a través de la investigación llevada a cabo por Haas (1992) sobre estas, en la que estipula que la creciente complejidad e incertidumbre de los problemas globales de hoy día ha llevado a los responsables de la formulación de políticas a recurrir a nuevos y diferentes canales de asesoramiento y, específicamente, a nuevas “redes de expertos basados en el conocimiento” (p. 8), en particular en la academia, con el fin de articular las causas objetivas de los problemas internacionales, las apuestas o los intereses de los Estados afectados por esas coyunturas, y las soluciones políticas adecuadas.

Lo dicho anteriormente permite afirmar que las comunidades epistémicas son el vehículo para la interpretación de las estructuras internacionales, la identificación de los “imperativos” que enfrenta el Estado y la articulación de los intereses estatales en la política internacional. Por lo tanto, su papel en la construcción de identidad e intereses del Estado es preponderante, y la influencia que ejerce en la toma de decisiones es relevante para establecer la política exterior de un Estado.

En consecuencia, de todo lo anterior se instituye que, para el constructivismo, el componente discursivo tiene un rol importante en la construcción de identidades, intereses y conductas de los Estados y de los distintos actores que interactúan en el sistema internacional. De hecho, esta postura epistemológica presenta una tendencia reflexiva, ya que intenta identificar y comprender las condiciones necesarias para que una situación ocurra, en la que las identidades y los valores se configuran desde la comunicación y el lenguaje. Por ello ha tenido una gran acogida en las ciencias sociales una herramienta

que aborda el estudio y análisis de textos escritos y hablados con el propósito de evidenciar las fuentes discursivas de poder y dominancia, conocida como análisis crítico de discurso (ACD). “El ACD examina cómo estas fuentes discursivas son mantenidas y reproducidas dentro de los contextos políticos, sociales e históricos” (Van Dijk, 1995, p. 22). Es importante mencionar que el enfoque de Van Dijk se configura como una interpretación crítica para los discursos, y por otro lado, Fairclough (1992) instituye los caminos metodológicos y las técnicas para el desarrollo o la práctica del análisis discursivo.

El componente discursivo, de este modo, adquiere un rol importante en el enfoque teórico constructivista, pues este se encuentra presente en la construcción de identidad, intereses y conductas no solo de los Estados, sino de los distintos actores que interactúan en el sistema internacional y por ende de sus políticas exteriores.

La idea del presente ejercicio consiste en comparar y contrastar las posiciones de ambos mandatarios, buscando encontrar los cambios y las continuidades existentes entre las administraciones de Trump y Biden que se evidencian a través de diferentes actos comunicativos. Por ejemplo: cuáles elementos son constantes en sus declaraciones, cuáles palabras emplean más, qué conceptos están presentes y, a su vez, cuáles palabras y conceptos son desechados con el cambio de administración. Para realizar esta comparación se implementará el modelo metodológico propuesto por Fairclough (1992), conocido como el modelo de tres cajas, en el que a través de la división en tres dimensiones de análisis se pretende encontrar una relación entre las características textuales y las situaciones sociales que generan o consumen los textos de referencia de ambos mandatarios.

Este modelo permite relacionar, en primer lugar, las características discursivas identificadas en las alocuciones tanto de Joe Biden como de Donald Trump con las situaciones sociales concretas en que se producen y se consumen sus discursos, y en segundo lugar, con los procesos sociales en general (Fairclough, 1995). En otras palabras, este modelo brinda herramientas que permiten realizar un análisis crítico del discurso de cada uno de los mandatarios para poder determinar el impacto que estos textos discursivos tienen en el proceso de formulación y ejecución de política exterior de Estados Unidos hacia Colombia. Asimismo, el modelo posibilita determinar cómo el discurso influye en las unidades de decisión y así identificar e interpretar cuáles han sido los cambios y continuidades de la política exterior de Trump y de Biden para Colombia.

En este modelo de Fairclough (1995), la primera dimensión o caja hace referencia al texto, el cual se estudia mediante las categorías o elementos lingüísticos. En la segunda dimensión o caja se presentan las prácticas discursivas; es decir, los procesos mediante los cuales surgen y se reproducen los textos en el público. Finalmente, la dimensión o caja macrosocial expone la manera en que el texto está condicionado por la institución, la situación o la estructura social (p. 59).

En términos metodológicos y teniendo en cuenta el enfoque priorizado en el presente, se ha proyectado de la siguiente manera: en cuanto a la dimensión o caja que

hace referencia al texto, Fairclough (1992) plantea la importancia del estudio de los patrones de vocabulario, la gramática y la estructura textual. Esto quiere decir que en la caja “texto” se ubican aquellas referencias (R) que dan cuenta de patrones de conceptos, términos y palabras referidas a las categorías de análisis comercio internacional (TD), ayuda internacional (FA) e intervención en crisis (IP). Esta dimensión permite identificar procesos de producción, distribución y consumo de los textos en el marco del contexto de donde son extraídos, con el fin de identificar temas de debate que se encuentran con mayor frecuencia en los textos y términos empleados en los mismos, para así determinar el “concepto colectivo” y, por último, establecer su continuidad durante diferentes discursos en varios escenarios (Fairclough, 1992, p. 235).

En lo que refiere a la segunda dimensión o caja, Fairclough (1995) analiza el discurso como algo que se elabora, difunde y consume en sociedad (Jorgensen y Phillip, 2002). La práctica discursiva proporciona el análisis de la relación entre los procesos discursivos y el texto por medio de varios elementos que sirven como herramientas para analizar la continuidad y coherencia del texto. Uno de los instrumentos encontrados en la práctica discursiva es la *intertextualidad*, la cual es entendida como “la influencia de textos como base para nuevos textos, lo cual contribuye a dar continuidad o cambio” (Jorgensen y Phillips, 2002, p. 74). Esto se manifiesta a través de la presencia de vínculos o citas directas entre los diferentes discursos, los planes de gobierno y los ejes de política exterior planteados por cada mandatario.

Por último, se encuentra la tercera dimensión o tercera caja, la práctica social, la cual posibilita interpretar los procesos hegemónicos en los cuales se efectúa el discurso o los textos (Fairclough, 1995). De esta manera, se estudia la forma en que los procesos sociales permean en el texto; es decir, el contexto. En resumen, el discurso permite crear, consolidar o reformular identidades existentes. En consecuencia, el discurso se convierte en el elemento central en la constitución social de los individuos, ya que les da significado en un contexto común, lo que facilita la generación de una identidad colectiva y la explicación de los comportamientos y las decisiones en materia de política exterior.

Fruto de dicho análisis, una vez se organiza y pondera la información (estabilizar la información), en el programa NVivo se pueden caracterizar las similitudes en sus discursos o las discontinuidades en ellos, pues los resultados ponderan los conceptos en los cuales coinciden y aquellos en los que difieren en sus alocuciones. De esta forma, se examinaron los discursos de cada uno de los mandatarios de Estados Unidos (*Noticias Telemundo*, 11 de enero de 2017; *T13*, 25 de marzo de 2021). Asimismo, se analizaron los discursos de posesión (*Noticias Telemundo* 20 de enero de 2017; *El País*, 20 de enero de 2021) y dos debates realizados durante sus campañas presidenciales (*Noticias Telemundo*, 29 de septiembre de 2020; *Noticias Telemundo*, 22 de octubre de 2020).

Por su parte, las categorías de análisis fueron seleccionadas a partir de una revisión de literatura y son preseleccionados, pues se configuran como elementos o palabras claves convergentes en las técnicas de análisis de discursos orientados a interpretar la proyección internacional (Pathernay, 2020; Brendan, 2020; Krivolapov y Stepanova,

2020; Piscopo *et al.*, 2021; Kurthen, 2021), que, además, resalta tres ejes de acción que se relacionan con el objeto de análisis del presente capítulo: ayuda internacional, comercio internacional e intervención en crisis, aspectos priorizados en la política de Trump.

En ese contexto, se pasa a ilustrar cómo se pueden comprender las dimensiones o las cajas y sus categorías que permitieron caracterizar qué elementos fueron priorizados discursivamente en los gobiernos (cuadro 1).

Cabe resaltar que el establecimiento y la clasificación de estos puntos nodales en el programa NVivo se basó en la propuesta de Fairclough (1995), la cual posibilita realizar el análisis discursivo por medio de “un modelo tridimensional que compone el texto, la práctica discursiva y práctica social” (p. 59). Además, el análisis incorpora las cinco variables: sistémicas, societales, idiosincráticas, gubernamentales y funcionales, que afectan la toma de decisiones en la formulación de la política exterior de Estados Unidos para determinar cuáles han sido los cambios y las continuidades de la política exterior de Trump y de Biden para Colombia.

Cuadro 1. Dimensión de análisis

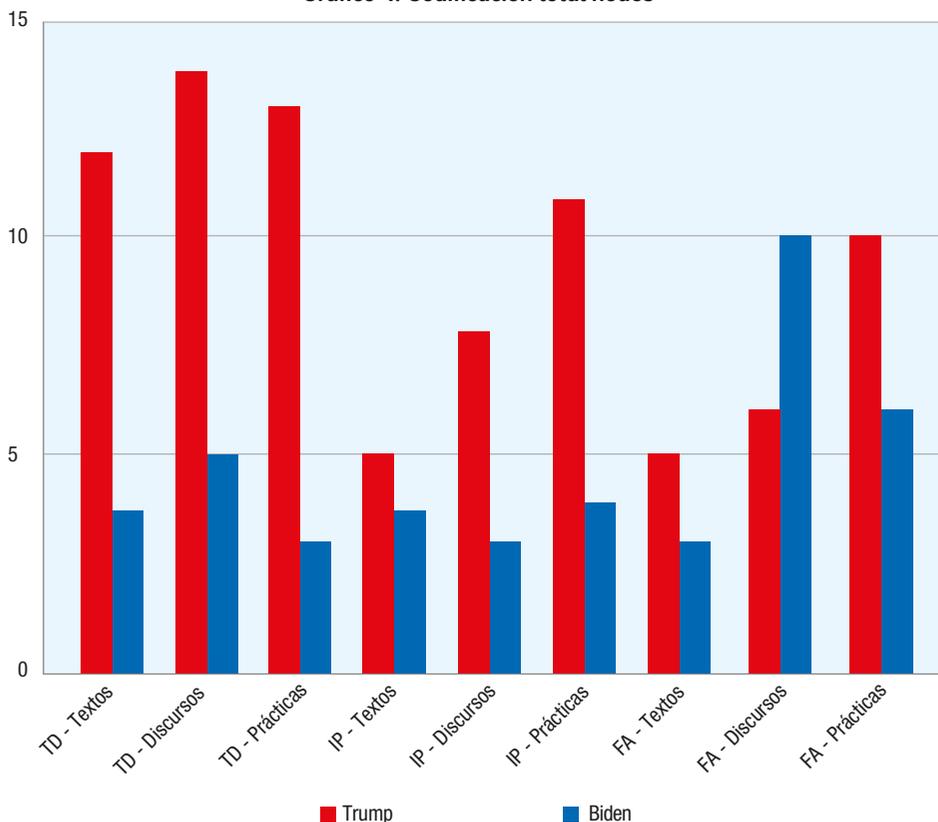


Fuente: elaborado por los autores.

Resultados obtenidos del análisis crítico del discurso entre Trump y Biden

Como resultado de este ejercicio de sistematización y comparación, en las tres cajas de las tres categorías preseleccionadas —comercio internacional (TD), ayuda internacional (FA) e intervención en crisis (IP)— se interpretan los resultados que se obtienen de los nodos. Nodos que, básicamente, se configuran cuando se entrecruzan suficientemente las categorías o palabras claves preseleccionadas para poder delimitar y sostener la inferencia derivada del discurso. En este caso, nos permite comprender la priorización política para EE. UU. de Colombia.

Gráfico 4. Codificación total nodos



Fuente: elaboración de los autores.

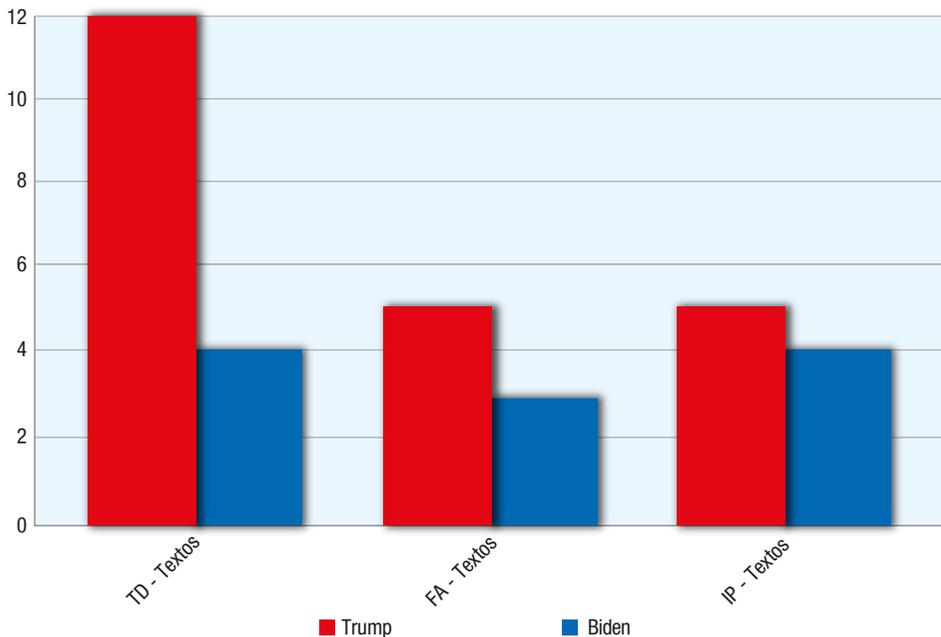
Al analizar el gráfico 4 se puede observar que los nodos que cuentan con un mayor número de referencias (R), es decir, con un mayor número de segmentos codificados, son los identificados en las entrevistas y los discursos del exmandatario Donald Trump. Durante el análisis del material audiovisual se encontró que el nodo comercio internacional (TD) obtuvo: 12R en textos, 14R en discursos y 13R en prácticas; también se encuentra el nodo de intervención en crisis (IP), donde se alcanzó 8R en discursos y 12R en prácticas. Estos resultados evidencian que en los textos examinados de Donald Trump se encontraron mayor cantidad de fragmentos que reconocen ideas vinculadas al comercio internacional como herramienta para fortalecer la relación bilateral entre Estados Unidos y Colombia, además de identificar representaciones vinculadas a la a la intervención (bien sea militar o económica) entre Estados Unidos y Colombia, que inició con apoyo económico para hacer frente a la problemática de seguridad y narcotráfico “los cultivos de coca y la producción de coca en Colombia alcanzaron niveles récord. Niveles que esperamos se remedien rápidamente por el presidente Santos. Tenemos que afrontar juntos este peligroso riesgo para nuestras sociedades” (US Embassy Bogotá, 18 de mayo de 2017, 3 m., 1 s.) y posteriormente, esta ayuda económica categorizada en el nodo IP, se intensificó con la pandemia del COVID-19.

Por otra parte, el gráfico 4 demuestra que dentro de los archivos seleccionados para el desarrollo del análisis existe un interés discursivo en el presidente actual de Estados Unidos, Joe Biden, de fortalecer la relación bilateral con Colombia a través de la ayuda internacional por medio de mecanismos de cooperación y agencias como USAID para hacer frente a la pandemia del COVID-19. Esta afirmación se sustenta en la frecuencia de los segmentos codificados en el nodo ayuda internacional (FA), en tanto que se encontraron 10R en discursos por parte de Biden versus 6R en discursos por parte de Trump. Esto representa un aspecto positivo, en tanto que denota los puentes que se han tejido paulatinamente entre las dos naciones a través de los discursos del mandatario Joe Biden. Es importante resaltar que, en la codificación de prácticas, Joe Biden cuenta con menor número de segmentos catalogados debido al tiempo que lleva ejerciendo como jefe de Estado.

De esta forma, el gráfico 4 posibilita una visualización de la sistematización de la información desde un panorama general y amplio. No obstante, es necesario considerar otros gráficos que permitan abordar e ilustrar la codificación y el resultado de las referencias de manera más detallada para realizar el análisis desde el modelo de tres cajas, mencionado anteriormente. En este orden de ideas, se realizaron tres gráficos adicionales y cada uno ilustra las referencias codificadas en las tres categorías de análisis (FA, IP, y TD) establecidas en cada caja (texto, discursos y prácticas). En el gráfico 5 se contemplan las tres categorías de análisis categorizadas dentro del nodo texto, y como resultado se obtuvo que la categoría de análisis de comercio internacional (TD) es la que registra una mayor cifra de registros o referencias tanto para los discursos y las entrevistas analizados de Donald Trump, como para los recursos revisados de Joe Biden: esta categoría cuenta con 12R, mientras que las intervención en crisis (IP) y ayuda internacional (FA) cuentan con un menor número de referencias. Lo que arrojan las cifras mencionadas se traduce en que se ubicó mayor número de segmentos relacionados a conceptos, patrones de vocabulario y temas de debate referentes al comercio internacional (TD) inmersos en los discursos y las entrevistas realizados por Donald Trump. En otras palabras, este nodo cuenta con un mayor número de fragmentos codificados que hacen alusión a terminologías concretas y repetitivas que están vinculadas a un imaginario o realidad de lo que constituye el comercio internacional como herramienta para fortalecer la relación bilateral entre Estados Unidos y Colombia.

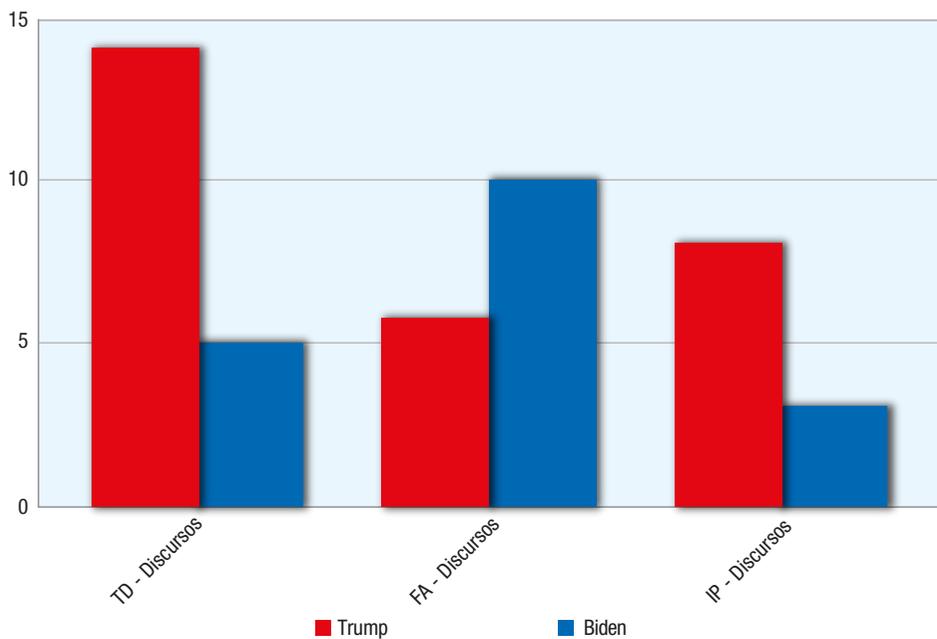
Por otra parte, el gráfico 6 ilustra amplias diferencias entre las referencias codificadas en cada categoría analítica. Este diagrama evidencia que en los textos sistematizados la ayuda internacional (FA) ha sido empleada frecuentemente por Joe Biden como discurso para ampliar los intereses nacionales en la cooperación internacional con Colombia, especialmente en la coyuntura actual de pandemia del COVID-19. En cuanto a las referencias de ayuda internacional (FA) por parte de Donald Trump, se obtuvo un menor número codificado. Una de las razones que explican estas bajas cifras es la reducción presupuestaria en el ámbito de la ayuda internacional que llevó a cabo Donald Trump durante su gobierno, afectando no solo a Colombia sino a otros países latinoamericanos. De hecho, en 2018 el presupuesto destinado en ayuda internacional para Colombia se redujo en un 21% comparado al año fiscal 2016 (Egar, 2021).

Gráfico 5. Clasificación de nodos: texto

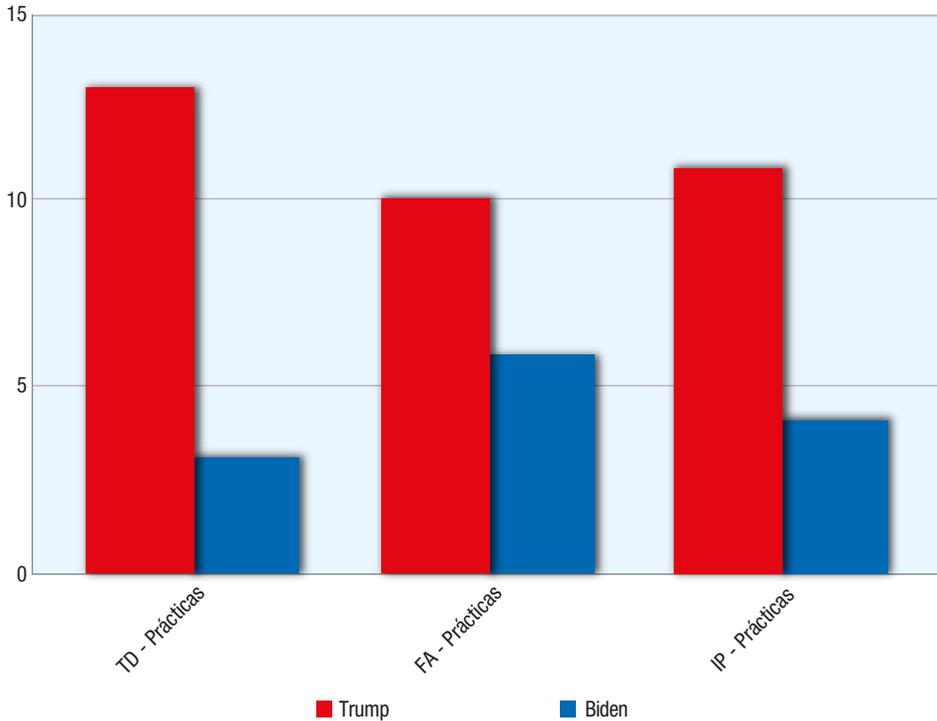


Fuente: elaboración de los autores.

Gráfico 6. Clasificación de nodos: discurso



Fuente: elaboración de los autores utilizando *software* NVivo.

Gráfico 7. Clasificación de nodos: prácticas

Fuente: elaboración de los autores utilizando software NVivo.

Por último, se encuentra el gráfico 7, que evidencia las referencias sistematizadas para cada categoría analítica en el nodo prácticas. Según Fairclough (1995), esta dimensión o caja referente a la práctica social permite identificar en los textos estudiados los hechos concretos realizados por uno o varios actores (instituciones estatales y presidentes, entre otros) orientado a fomentar la relación bilateral entre Estados Unidos y Colombia. En este orden de ideas, el comercio internacional (TD) en la era Trump está con 13R, mientras que la ayuda internacional (FA), tanto en los discursos de Trump (10R) como de Biden (6R), y la intervención de crisis (IP) en Trump, con 11R, se ubican como los nodos en los que se registra el mayor número de codificación de segmentos, en los que se indica un hecho concreto realizado en materia de política exterior para fortalecer las relaciones entre Estados Unidos y Colombia.

Lo anterior denota que, tanto Donald Trump como Joe Biden, se han encargado en sus discursos en exponer las acciones que han realizado en la región latinoamericana, especialmente en Colombia, en términos de ayuda internacional en el contexto de crisis por el COVID-19 que atravesó la última etapa del gobierno de Trump y ha marcado el inicio del mandato de Biden. En este sentido, ambos se han enfocado en aumentar los ingresos de las poblaciones afectadas por el COVID-19 en el territorio colombiano. Asimismo, los dos gobiernos se han caracterizado por apoyar el crecimiento económico inclusivo mediante el fortalecimiento regional y nacional de las capacidades estatales

para abordar las crisis económicas actuales y futuras (Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional [USAID], 2021).

En definitiva, el análisis de los recursos audiovisuales recolectados en esta investigación permitió encontrar una ruta de acción de cada líder político en mención. Tanto Trump como Biden reconocen en Colombia un “aliado” político y económico importante en la región de América Latina; sin embargo, sus líneas de acción van por distintos cursos. Mientras que Trump hizo un mayor énfasis en las relaciones comerciales con el país colombiano, Biden se está enfocando en apoyar y acompañar los procesos de recuperación económica a través de la ayuda internacional con la asistencia de agencias de cooperación como USAID. Ahora, ciertamente, hay que interpretar en sentido crítico y pseudoinstrumental la denominación “aliado”, pues desde el realismo clásico y en distintas ocasiones representantes como Kissinger han sostenido abiertamente que “Estados Unidos no tiene amigos o enemigos, sino intereses” (Castorena, Gándasegui y Mongenfeld, 2018) Por tanto, se puede proyectar como un “aliado” o actor al servicio de los intereses norteamericanos, aspecto que volvió a tener un espacio importante en la política de Trump “Make America Great Again”.

Teniendo en cuenta todo lo anterior, es menester proseguir con la interpretación de la operacionalización de la doctrina Biden. Así pues, el presente capítulo proporciona insumos discursivos y textuales para comprender las ideas y prioridades de los gobiernos norteamericanos, empero, seguidamente aborda la implementación de la doctrina Biden, es decir, más allá del discurso, pues la práctica contextual es la que permite apuntalar insumos empíricos para comprender cómo se sitúa Colombia en el marco de la agenda política y de las prioridades de Estados Unidos, tras la crisis del COVID-19.

Del discurso a la práctica política: la doctrina Biden y su aplicación en la región y en Colombia

Los desafíos globales que enfrenta Estados Unidos, desde el cambio climático y la migración masiva hasta la disrupción tecnológica y las enfermedades infecciosas, se han vuelto más complejos y urgentes, mientras que el rápido avance del autoritarismo, el nacionalismo y el antiliberalismo ha socavado nuestra capacidad para enfrentarlos colectivamente. Las democracias, paralizadas por el hiperpartidismo, obstaculizadas por la corrupción, abrumadas por la desigualdad extrema, están teniendo más dificultades para cumplir con su pueblo. La confianza en las instituciones democráticas ha disminuido. El miedo al otro ha aumentado. Y el sistema internacional que Estados Unidos construyó con tanto cuidado se está desmoronando. Trump y los demagogos de todo el mundo se están apoyando en estas fuerzas para su propio beneficio personal y político (Biden Jr., 2020b).

Con estas palabras como candidato, en su momento, el hoy presidente Biden manifestaba abiertamente sus mayores preocupaciones, así como los temas que tenía dentro de su agenda internacional en el artículo “Why America Must Lead Again: Rescuing U. S. Foreign Policy After Trump”. Y Biden identificó el reto estratégico más importante de su gobierno, no solamente en términos de política exterior, sino también a nivel de geopolítico: la crisis de la influencia democrática y la contienda entre sistemas de gobierno democráticos y autoritarios, lo cual se evidencia en su discurso “America’s Place in the World” (The White House Briefing Room, 2021).

Según Brands (2021):

[Biden] vincula la competencia entre grandes potencias con la revitalización de la democracia estadounidense y la lucha contra problemas transnacionales. Y centra a USA en una estrategia para fortificar el mundo democrático contra el conjunto de amenazas más grave al que se ha enfrentado en generaciones.

Esto, a su vez, revelo tres amenazas interrelacionadas e inminentes. Primero, a nivel ideológico y geopolítico; segundo, en términos de buen gobierno; y tercero, al reflejar la crisis de gobernanza y gobernabilidad que están atravesando todas las naciones democráticas. Enmarcado en la doctrina Biden:

Estados Unidos debe reforzar la cohesión y la resistencia de la comunidad democrática frente a sus rivales autocráticos y hacer que esa solidaridad democrática sea realmente global, ya que muchos aspectos de la amenaza requieren una respuesta global. En segundo lugar, debe liderar a las democracias del mundo en el tratamiento de los problemas transnacionales que ninguna nación puede resolver por sí sola. Y debe construir una “posición de fuerza” para la rivalidad global reinvertiendo en su propia competitividad y demostrando que las democracias aún pueden cumplir con sus ciudadanos (Brands, 2021).

Ante tan ambiciosa doctrina, se evidenciaron varias cosas. En principio, que “el aislamiento para la nueva administración norteamericana y para sus aliados no era una opción” (Peredo, 2020), pero también que “la polarización política había convertido a Estados Unidos en un actor en el que no se podía confiar” (Borda Guzmán, 21 de junio de 2021).

Y, como consecuencia de la herencia de Trump, el sistema internacional se empezó a cuestionar. ¿Qué garantías tenemos después de Biden?, pues del accionar de Trump se generó un sentimiento de desconfianza y zozobra de los diferentes actores del sistema internacional, ya que, desafortunadamente, se evidenció que la política exterior estadounidense se había convertido en una cuestión de gobierno, personalista y autoritaria, hecha a voluntad del ocupante de turno del Despacho Oval. Trump, valiéndose de la expedición de decretos presidenciales, recurrió de manera indiscriminada y veleidosa a estos para implementar dicha política. Esto trajo consecuencias funestas, pues desdibujó por completo y abandonó el enfoque que consideraba la política exterior como una política de Estado, al saltarse el control legislativo en temas de interés nacional.

Cuadro 2. Doctrina Biden



Fuente: elaborado por los autores.

En conclusión, el país es visto con difidencia y goza de poca credibilidad ante sus socios, pues el mal manejo de su política exterior lo desvalorizó y, frecuentemente, está siendo puesto en tela de juicio, ya que se cuestiona la falta de sostenibilidad que tendrían las medidas propuestas por Biden a corto, mediano y, sobre todo, largo plazo.

De esta forma, tratando de mermar esta desconfianza, el discurso del 4 de febrero de 2021 (The White House Briefing Room, 2021) se centra en que los esfuerzos de Estados Unidos en el área internacional se desarrollarán en tres grandes temas: inversión, cooperación y ayuda humanitaria. Enmarcando en el interior de dichas categorías, los intereses de su agenda se concentraron en cuatro temas puntuales: seguridad nacional, migración, multilateralismo, y cambio climático y medio ambiente. Sin embargo, cabe aclarar que en dicha declaración, por ningún lado, no hubo algún atisbo o asomo de planes hacia Latinoamérica o Colombia.

Si bien es cierto que “Biden podría usar a América Latina para señalar una restauración del liderazgo histórico de Washington, aprovechando sus relaciones existentes y enfocándose en el multilateralismo para cimentar la primacía estadounidense” (Paz, 2020), también es cierto que se encuentra frente a una Latinoamérica completamente distinta de la que dejó cuando era vicepresidente durante la era Obama.

Cuadro 3. Eje de la política exterior



Fuente: elaborado por los autores.

Primero, porque ha sido sacudida por la “primavera latinoamericana” (*CNN en Español*, 22 de noviembre de 2019; Díaz Botica, 2019; Epstein, 2019). Segundo, porque ha tenido que enfrentarse a la crisis económica y social más devastadora que ha sufrido en su historia a causa del COVID-19, como lo demuestra el Banco Mundial en su informe *Volver a crecer* del 29 de marzo de 2021 (World Bank, 2021).

Tercero, porque la región se encuentra, como lo refiere el Informe Regional de Desarrollo Humano *Atrapados: Alta desigualdad y bajo crecimiento en América Latina y el Caribe*, en una doble trampa de alta desigualdad y bajo crecimiento, generando un círculo vicioso que limita la capacidad de progresar en todos los frentes del desarrollo humano (Programa de las Naciones Unidas Para el Desarrollo [PNUD], 2021, p. 3).

Gráfico 8. Trampa de la desigualdad



Fuente: PNUD (2021, p. 3).

Cuarto, porque “los líderes de la región adaptaron sus políticas para dar cuenta de la ausencia de liderazgo estadounidense, así como de la imprevisibilidad causada por Trump” (Domínguez López, 2021, p. 30) y, como consecuencia de esto, cada país modificó sus estrategias de posicionamiento e inserción internacional. Verificando una vez más que “las convergencias y divergencias ideológicas proyectan cambios sustanciales en los sistemas internacionales institucionalizados y vigentes” (Valdivieso, Camelo y García, 2021, p. 287).

Quinto y último, porque el continente se enfrenta a la llegada de una eventual nueva ola teñida de rosa, ante el nuevo y cambiante escenario electoral de 2021 y 2022. Y aunque el ambiente está enrarecido y se argumenta un debilitamiento por parte de la gran potencia y una ausencia de liderazgo, es claro que:

Estados Unidos en América Latina solo ha perdido terreno serio en la producción de bienes. Dado que, los préstamos chinos han disminuido desde 2015 y casi han desaparecido desde el inicio de la pandemia; y aún mantiene el control de la infraestructura financiera. [...] De igual forma, Estados Unidos también mantiene su liderazgo en el poder militar y la infraestructura del conocimiento en América Latina. Por lo cual, el poder estructural que ha construido a lo largo de un siglo conserva profundas raíces (Long, 2021, p. 123).

Por consiguiente, a distancia de seis meses de haber llegado a la Presidencia y teniendo claridad sobre la estructuración de los ejes de política exterior y sus intereses, la doctrina Biden y las prioridades de su gobierno se pueden representar de la siguiente manera (gráfico 9).

Gráfico 9. Doctrina Biden



Fuente: elaborado por los autores.

En primer lugar, y lo más célere que se gestó en pro de una reconfiguración del liderazgo norteamericano en la región, fue la recomendación dada por el profesor italiano Giancarlo Elia Valori (19 de enero de 2021), quien establecía que:

Estados Unidos deberá fortalecer su apoyo a los aliados latinoamericanos para evitar que China utilice la “diplomacia médica” para expandir su esfera de influencia en América Latina, junto con avances en cadenas de suministro, adquisiciones estratégicas y préstamos a gobiernos en problemas, mientras que Occidente permanece económicamente debilitado y políticamente distraído por la pandemia de COVID-19.

De esta manera, el presidente Biden, amparado en el multilateralismo, una de las primeras medidas que implementó fue la conocida “diplomacia de las vacunas” (Diamond, 2020), buscando contener la presencia de otros actores en el continente. Desde allí, esto le permitiría construir todo un andamiaje de cooperación hemisférica y regional más estructurado para abanderar otras causas importantes dentro de sus intereses estratégicos.

Allí encontramos su segunda propuesta, que ha sido denominada *The New Deal Green* (Biden Jr., s. f.), y propone que Estados Unidos instaure una economía que no contamine. Para lograrlo, es ineludible afrontar el problema de la quema de bosques en la Amazonia de manera diferente (ver infografía al final de página). Pues si bien es cierto que el sistema de Naciones Unidas cuenta con una caja de herramientas y mecanismos multilaterales para la preservación y conservación de la Amazonia, estas se han revelado poco efectivas. Por lo tanto, se requiere de un mayor compromiso por parte de todos los Estados para tratar de mantener la biodiversidad de la región y aquí el liderazgo de Estados Unidos se revela imperativo, pues “para los ocho Estados que conforman la región, hay otros intereses y prioridades, antes que apostar por el Amazonas” (Valdivieso, Camelo y García, 2020, p. 100) y, gracias a este, se facilitaría poder avivar estrategias de gobernanza multinivel en la región en pro y tutela de la biodiversidad.

Simultáneamente, el tercer tema para la Presidencia Biden busca abarcar un programa en defensa de la democracia liberal y los derechos humanos, y contra la corrupción, y con este implementaría una serie de medidas a través de mecanismos multilaterales entre USAID y el BID para luchar por la “democratización” de Cuba y Venezuela, pero este programa a distancia de seis meses ha sido lento.



Fuente: Agencia EFE (2020).

El cuarto tema es la política migratoria, principalmente del triángulo del norte, Honduras, Nicaragua y Guatemala, buscando contener los flujos migratorios desde esos países hacia México (Tirado, Lajtman y García Fernández, 2021).

Todo esto permite dilucidar que no hay un paquete de medidas que engloben a todos los países, sino que Biden tiene miradas diferenciadas, dependiendo de la problemática que se deba resolver y de los intereses que se tengan sobre ella, priorizando en aquellas áreas estratégicas y de mayor impacto para su país.

Por consiguiente, Colombia, al ser históricamente un “actor” importante dentro del rompecabezas de Estados Unidos, jugará un rol particular durante el mandato de Biden, pues, ya como candidato a la Presidencia, en octubre de 2020, el hoy mandatario manifestaba que “Colombia es la piedra angular de la política estadounidense en América Latina y la reconstrucción de esta alianza será una de mis prioridades en política exterior” (Biden Jr., 2020a). Y una vez electo, el 17 de febrero de 2021, envió una carta a su homólogo colombiano, en la que expresamente manifestó: “Colombia es un país cercano y querido, y estoy ansioso de trabajar con él” (*El Tiempo*, 2021).

Además, su asesor Juan Sebastián González destacó su profundo conocimiento sobre la región y el país, y también ofreció unos lineamientos sobre los planes de Biden hacia Colombia, como se puede evidenciar en el cuadro 4.

Cuadro 4. Postura de Biden sobre Colombia

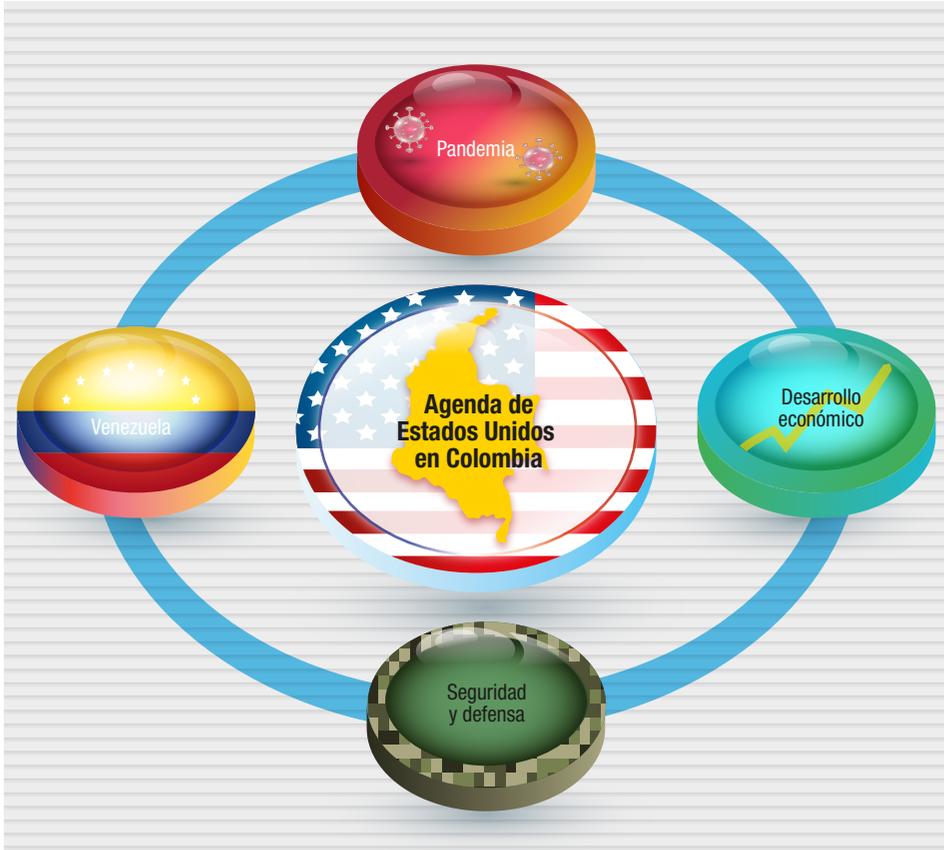
✓ Respeto por el proceso de paz.
✓ El problema del narcotráfico es un desafío compartido entre ambas naciones.
✓ No se puede progresar si la relación se torna en amenazas y recriminaciones.
✓ La estrategia militar frente a este flagelo no es efectiva si no está acompañada por la presencia efectiva del Estado en regiones apartadas.
✓ La reconstrucción de la alianza con Colombia sería una de sus prioridades en política exterior.

Fuente: elaborado por los autores con base en Forbes (2020).

A través de una entrevista concedida por la docente Celina Realuyo (comunicación personal, 24 de junio de 2021), conocedora y experta de la región, esta brindó sus apreciaciones académicas sobre cómo se proyecta la política exterior de Biden de cara a la pandemia del COVID-19 en Colombia (cabe aclarar que dichas declaraciones no comprometen a ninguna de las instituciones para la cuales se desempeña laboralmente). A distancia de 180 días de la posesión de Biden y su experticia, la docente Realuyo estableció que la política exterior de Biden hacia Colombia, converge en cuatro temas, como se aprecia en el gráfico 10.

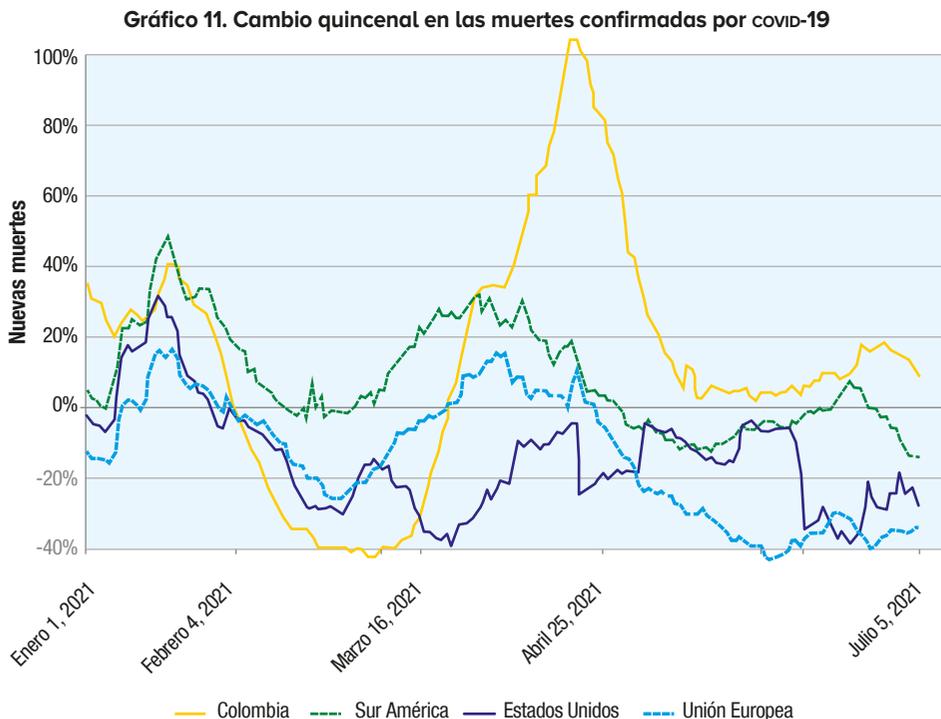
Por lo cual, pasaremos a explicar los desafíos que se generan en cada uno de estos aspectos de la agenda estadounidense en el país.

Gráfico 10. Ejes de la Agenda de política exterior de Estados Unidos en Colombia



Fuente: elaboración de los autores.

- 1. Respuesta a la pandemia:** Enmarcada dentro de lo que se conoce como ayuda humanitaria, los planes del gobierno Biden al respecto son implementados por USAID, y es lo que se conoce como “diplomacia de las vacunas”, que busca disminuir el impacto de la pandemia del COVID-19, pues Colombia no ha podido tener buenos resultados, con 4.402.0582 casos confirmados, 166.093 casos activos y 110.019 fallecidos al 6 de julio de 2021 (gráfico 11).
- 2. Crecimiento económico:** Siempre enmarcado dentro del rol de ayuda humanitaria, este aspecto busca agilizar el crecimiento económico del país y apoyar en la recuperación económica a través de lo que se conoce como el *new resourcing* y, como lo vaticinaba María Claudia Lacouture, directora de la Cámara de Comercio Colombo Americana, es causado por un “redireccionamiento de algunos sectores que se están trasladando desde Asia a la región y podría favorecer al país por las ventajas comparativas que esto presenta” (Lacouture y Glottman, 2021).



Fuente: datos del CSSE COVID19 de la Universidad Johns Hopkins, actualización del 6 de julio de 2021 (Our World in Data, 2021).

3. Seguridad y defensa. Es en el único rubro donde sí hay un factor de cambio. Si bien es cierto que Trump durante sus administraciones solicitó un promedio entre 300 a 330 millones de dólares de ayuda para Colombia anualmente, Biden, para el 2022, solicita al Congreso una inversión de 453,8 millones de dólares. Lo que evidencia un cambio en la balanza en los destinos de dichos rubros, pues al desglosarlo en un componente blando, que consiste en ayuda enfocada a programas de corte social y económico y en un componente duro, que engloba todo lo que respecta la lucha contra el narcotráfico y las drogas ilícitas, podemos evidenciar un cambio drástico de enfoque (tabla 1).

Tabla 1. Solicitud de ayuda para Colombia

Componente	Biden		Trump	
	USD	%	USD	%
Blando	237	52,2	100	24
Duro	216,8	45,5	230	76
Millones de dólares	453,8	100	330	100

Fuente: elaborada por los autores.

De este modo, el presupuesto solicitado, varía no solamente en la cuantía del monto de la ayuda, sino en la distribución de esta, dado que, aumentó de 100 a 237 millones de dólares en el componente blando, que corresponde a un 52,2% de la ayuda, y disminuyó de 230 a 216,8 millones para el componente duro, que corresponde a un 45,5%. Evidenciando un giro entre las dos administraciones (Gómez Maseri, 21 de mayo de 2021).

Tabla 2. Distribución de la ayuda

Rubro específico	Estimado en USD millones
Respaldo económico, ayuda social e implementación de los acuerdos de paz	211
Programas de salud	5
Programas de desminado	21
Lucha contra el narcotráfico	175
Financiamiento militar extranjero	40
Entrenamiento militar	1,8
Rubro solicitado por Biden al Congreso	453,8

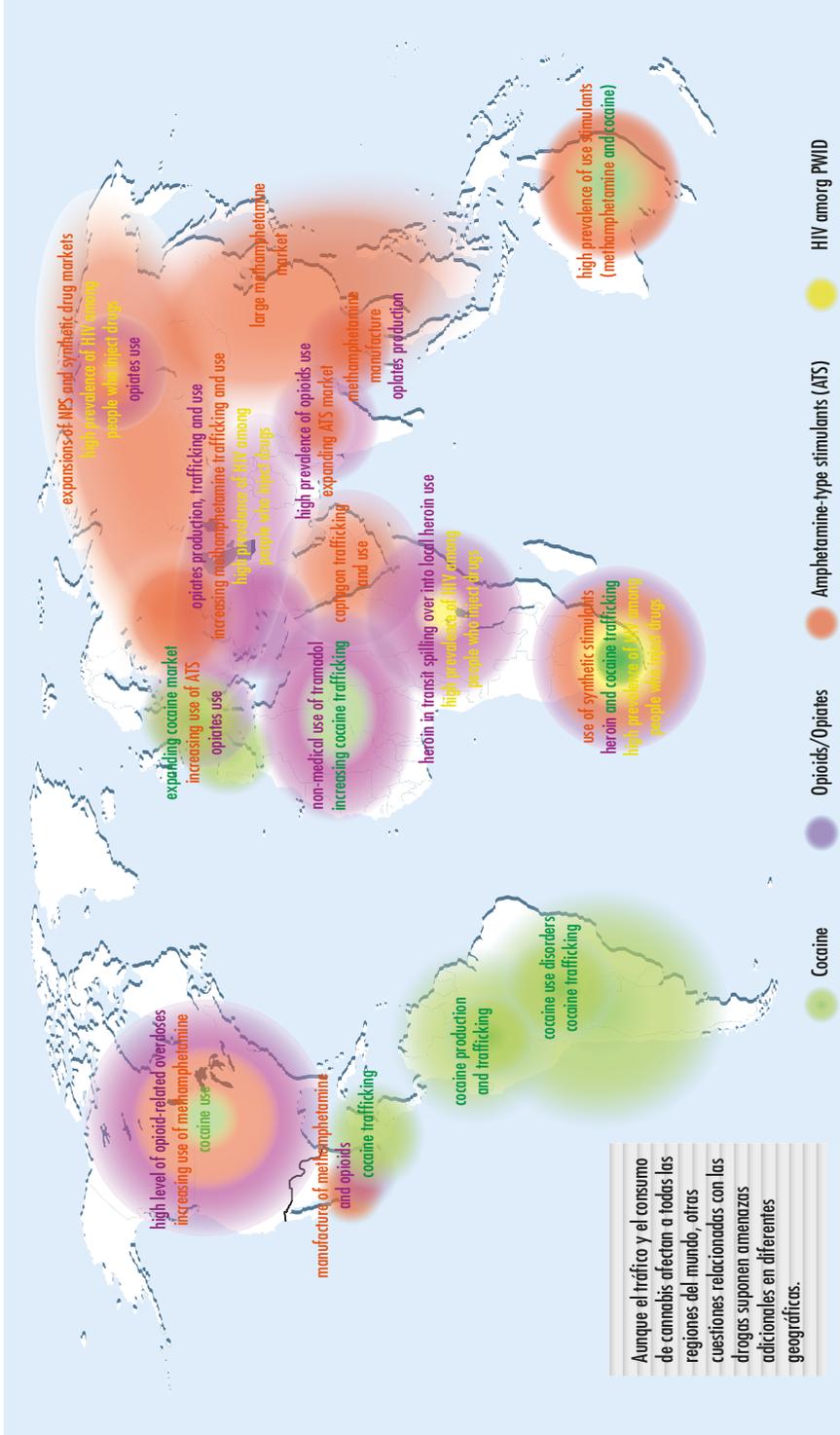
Fuente: elaborada por los autores con base en Gómez Maseri (21 de mayo de 2021).

Dicho cambio de enfoque no es casual y tiene su justificación en dos aspectos: por un lado, apoyar el aporreado acuerdo de paz, dado que el gobierno colombiano actual tiene muy pocos resultados en materia de implementación del mismo y, por el otro lado, responde a las dinámicas de consumo de cocaína en Estados Unidos, dado que esta, afirma la profesora Realuyo, está siendo reemplazada por los opioides y las drogas sintéticas provenientes de China y México. Pues, si bien es cierto que “La producción mundial de cocaína se duplicó entre 2014 y 2019 para alcanzar un estimado de 1.784 toneladas (expresadas al 100% de pureza) en 2019, el nivel más alto de la historia”, se está dirigiendo hacia el Mercado Europeo. Como lo evidencia el Informe Mundial sobre las Drogas 2021, publicado el 24 de junio por la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (United Nations Office on Drugs and Crime [UNODC], 2021, p. 22) (mapas 2 y 3).

Teniendo además en cuenta que el presidente Biden ha manifestado con reticencia las fumigaciones con glifosato y, por el contrario, le apuesta a crear un modelo de erradicación que tenga un fuerte componente de proyectos productivos, para llegar a una erradicación voluntaria y con verificación internacional.

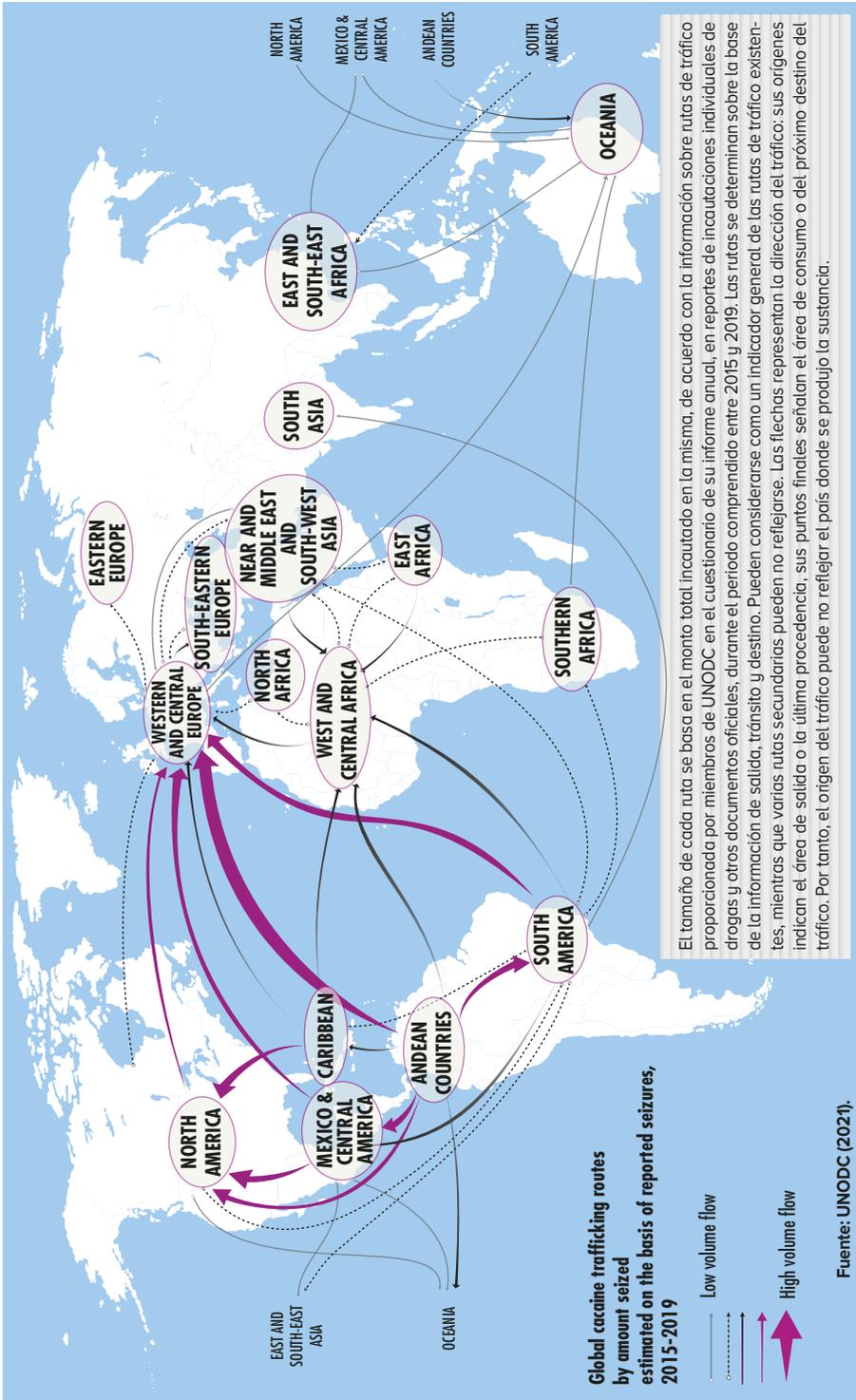
- Venezuela:** Si bien es cierto que hasta el momento no hay una política declarada y hasta el momento de la realización de este escrito no han enviado un emisor temático de la Casa Blanca para afrontar el tema, como lo tenía Trump; si es cierto que el presidente Biden ha manifestado que brindará apoyo al presidente interino Juan Gerardo Guaidó Márquez. El 5 de julio de 2021 cambió de enfoque la Unión Europea, al no continuar llamando a Guaidó presidente encargado, por lo cual Colombia fungiría como actor principal para retomar este cerco diplomático y que regrese la democracia a Venezuela.

Mapa 2. El problema mundial de las drogas: desafío común, dinámicas locales



Fuente: UNODC (2021).

Mapa 3. Principales flujos de tráfico de cocaína según las incautaciones notificadas, 2015-2019



Conclusiones y recomendaciones

En principio, sobre el análisis crítico del discurso empleado en la primera parte del presente capítulo se permite concluir que existe un interés discursivo en el presidente actual de Estados Unidos, Joe Biden, de fortalecer la relación bilateral con Colombia a través de la ayuda internacional por medio de mecanismos de cooperación y agencias como USAID para hacer frente a la pandemia del COVID-19. Esta inferencia se sustenta en la frecuencia de los segmentos en el nodo de ayuda internacional. Por tanto, gana prioridad en el discurso presidencial las características que sea articulan a la ayuda internacional para Colombia frente al primer periodo gubernamental de Biden y con referente a los últimos años del anterior gobierno de Trump.

Así mismo, se puede inferir en los textos interpretados que la ayuda internacional ha sido empleada frecuente y específicamente por Joe Biden como discurso para ampliar los intereses nacionales en la cooperación internacional con Colombia, especialmente en la coyuntura actual de pandemia del COVID-19. En cuanto a las referencias de ayuda internacional por parte de Donald Trump, se obtuvo un menor número de referencias. Una de las razones que también denotan estas cifras es la reducción presupuestaria en el ámbito de la ayuda internacional que llevó a cabo Donald Trump durante su gobierno, afectando no solo a Colombia sino a otros países latinoamericanos.

Ahora bien, parte fundamental de este análisis de discursos como herramienta de comprensión es que permite contrastar lo inferido discursivamente con la práctica política y gubernamental, es decir, a pesar de que para Biden Colombia y América Latina tendrían un espacio de mayor relevancia política en el marco de la pandemia, pues está llamado a suplir o contribuir en las manifiestas necesidades de los Estados vecinos y “aliados”, no necesariamente se evidencia en la realidad o la práctica. O sea, que la ayuda internacional se constituya como un eje importante y priorizado en el discurso de Biden no representa necesariamente la atención a las demandas reales de Colombia. Por ello, estos insumos permitirán constatar con el desarrollo de su gobierno en los próximos años para así no solo interpretar sino constatar qué tan relevante es Colombia para los intereses de EE. UU. y cómo estos dos actores afrontan las consecuencias del COVID-19.

Por otro lado, como dijo el profesor Bruno Maceas, “El colapso del imperio estadounidense es un hecho; solo estamos tratando de averiguar qué lo reemplazará” (McTague, 2020). Este nuevo hito histórico que se genera a causa del COVID-19 desafortunadamente no modificó los ejes de estructuración de la política exterior de Estados Unidos y repercute en el inicio de una nueva estrategia de posicionamiento de los estadounidenses, que pretende ser recordada como la época de “*America it's back*”.

Esta afirmación denota la propuesta de la doctrina Biden y deja entrever cuáles son sus intereses; sin embargo, se encuentra de cara a enormes retos y desafíos. Para empezar, debe enfrentar que se halla ante un proceso de multipolarización y, con ello, afrontar que su capacidad de acción se ha visto disminuida y “aceptar la tesis del profesor Paul

Kennedy en su libro *The Rise and Fall of the Great Powers*, que advertía que Estados Unidos no podría mantener una política de supremacía global indefinidamente mientras su riqueza relativa continuara cayendo” (McTague y Nicholas, 20 de octubre de 2020).

Por otro lado, debe desafiar un fenómeno muy complejo que hoy está en tela de juicio, donde siempre Estados Unidos ha sido el actor principal, y es el fenómeno de la crisis de la democracia liberal, pues debe repensarse desde tres aristas distintas para tratar de superar esta dificultad y garantizar su supervivencia y la de todo un modelo o concepción del mundo que han tratado de difundir por todo el planeta. Por un lado, se enfrenta a la deconstrucción del orden liberal; por otro, al debilitamiento del paradigma hiperglobalista o economicista de la globalización; y por el otro lado, a los ataques constantes hacia la democracia, como modelo de gobierno y como ideal máximo de libertad.

Por lo cual y a pesar de las múltiples declaraciones dadas en época electoral por parte de Biden, como presidente ha sido excesivamente cauto y ha enfocado sus intervenciones en la búsqueda de una reconfiguración de su posición en el globo, buscando el fortalecimiento del multilateralismo con sus socios y la implementación de bloques para tratar de contener a sus contrincantes y de construir o, mejor, reconstruir alianzas; pero, desafortunadamente, la desinstitucionalización de su política exterior generó una pérdida de credibilidad, de legitimidad, y con ella se puso en tela de juicio la sostenibilidad de sus decisiones. Por ende, sus giras al extranjero no han resultado tan positivas como se esperaba. Además, sus discursos y declaraciones han sido bastante prudentes y han cambiado de tono con el pasar del tiempo, lo cual, de por sí, es bastante elocuente y es una señal de ponderación importante que está haciendo su gobierno, por lo que no debemos esperar un cambio trascendental en sus posición, dado que dichos retos son de largo aliento.

De igual manera, la postura hacia América Latina permanece y siguen centrándose en sus ejes de influencia y sus prioridades, desconociendo la enorme responsabilidad que tienen en la región y el impacto que tienen sus acciones para todo el sistema internacional. Asimismo, se sigue proyectando los mismos regímenes de orden liberal, ya de por sí cuestionados y develados en y por la actual pandemia. Empero, EE. UU. y sus gobiernos siguen queriendo imponer sus reglas del juego sin mínimamente contemplar las enormes posibilidades que podrían implementar de tener un enfoque distinto en la región, desconociendo sus intereses nacionales y, sobre todo, no reconociendo las diversas identidades de la región, pues no son escuchados, sino que poco son tenidos en cuenta para el diseño de los regímenes internacionales.

Estados Unidos, si bien busca reconfigurar su posición, niega el principio de interdependencia compleja, instituyendo desatinadamente que las relaciones son solamente unidireccionales y que nos encontramos en el mismo punto de la historia, cuando la Guerra Fría inició. Por lo cual, un cambio de dirección, aunque mínimo, permitiría un reforzamiento de los valores democráticos que tanto proclaman, de cooperación latinoamericana e interamericana, y que independientemente del espectro ideológico que asuma los liderazgos estatales se puedan proyectar ejercicios multilaterales reconociendo

las identidades, los intereses comunes y la diversidad de perspectivas o epistemes para los procesos sociales y políticos.

América Latina, por su parte, también está sufriendo algunos cambios relevantes en su forma de reposicionamiento y puede que tenga un giro ante la nueva oleada de marea rosa que está desembarcando en la región con las elecciones de este y el próximo año. Por lo anterior, en América Latina ha ganado espacio político la implementación de una política conocida como “El no alineamiento activo”, según Fortin, Heine y Omianami (2020):

El no alineamiento activo puede ser un punto de convergencia de gobiernos de distinta orientación, para crear espacios que permitan la adopción de decisiones soberanas. En momentos de un orden internacional en transición, el tener una voz en materias tan decisivas para el futuro como la gobernanza global o la nueva arquitectura financiera internacional, constituye una alternativa que abre enormes posibilidades.

No obstante, es importante comprender cómo la ideología y la orientación por las ideas de los gobiernos han sido una variable clave para los procesos de regionalización en términos de construcción y de eliminación o terminación de proyectos colectivos. Por tanto, no habrá que descartar el horizonte de escenarios y las posibilidades políticas de la región ante la complejidad de los procesos que van denotando los cambios sociales.

De esa forma, el rol de Colombia en este rompecabezas se articula comprendiendo la imperiosa necesidad que se tiene de desalinearse de su principal fuente de inversión y crédito, pues esto ha hecho que se prioricen los intereses nacionales estadounidenses sobre los propios, lo que ha repercutido en desvalorizar nuestras ventajas comparativas y negarle al país posibilidades de internacionalización en otras latitudes. Sin embargo, ante el nuevo enfoque de la doctrina Biden, sus intereses podrían beneficiar a Colombia para crear una estrategia de captación de empresas estadounidenses, en particular, según la directora de la AMCHAM María Claudia Lacouture, “en el sector de manufactura textil y confecciones, ingredientes farmacéuticos, insumos químicos y derivados y servicios” (Lacouture y Glottman, 2021). Lo anterior podría o debería repercutir en la creación, por parte del Ministerio de Relaciones Exteriores, de una nueva agenda de política internacional, enfocada en reinsertar al país en el escenario internacional con nuevas alianzas y estrategias en Asia y África, manteniendo un enfoque de Sur-global, pero aprovechando la coyuntura actual. En ese sentido, se recomienda al Ministerio de Relaciones Exteriores liderar de forma interinstitucional el diseño de un programa o una estrategia de cooperación intersectorial que permita tener un mayor avance en las materias o ejes impactados por la pandemia, pero que de forma estructural no han sido priorizados políticamente.

En cuanto respecta a la implementación de los acuerdos de paz, el gobierno de Duque se enfrenta a un desafío, pues el nuevo plan de financiación por parte de Estados Unidos invirtió los rubros de destinación y muy seguramente, en caso de ser aprobado,

tendrá una altísima condicionalidad sobre la defensa de la democracia, la libertad y la lucha contra la corrupción, lo cual, tras bambalinas, no será bien acogido por el gobierno actual, pues no es parte fundamental de su agenda política. Ahora bien, en contraste, pues el COVID-19 visibiliza más las necesidades sociales que en algunos puntos concuerdan con algunos lineamientos del Acuerdo de Paz. Por ejemplo: los apoyos, contribuciones, subvenciones para las pequeñas y medianas modelos de desarrollo y producción agrícola han sufrido enorme impacto negativo por las consecuencias de la pandemia en cuando a la consecución de materias primas y de comercialización; de la misma forma, el acuerdo paz refiere el punto “Hacia un nuevo campo: una reforma rural”, lo que se podrían proyectar como puntos convergentes, pero que los retos que tiene cada vez requiere mayor uso de recursos para afrontarlos. En consecuencia, de forma prospectiva se podría proyectar la convergencia de los puntos temáticos y así ganar impacto a través de la optimización de los escasos recursos nacionales.

Con respecto a Venezuela, el rol de Colombia para Estados Unidos será establecer solamente canales de ayuda humanitaria para con nuestro país vecino y coadyuvar en este cerco diplomático que han dicho que harán, y brindar apoyo para mejorar la situación de los migrantes sin mayores pretensiones de protagonismo ni de Colombia ni de ellos en la resolución de la crisis que afronta el país bolivariano.

Se iniciará una etapa en la que se reclama mayor atención, apropiación y acción hacia la tutela de la Amazonia, en búsqueda de opciones para proteger la biodiversidad y el medio ambiente. Además, el gobierno de Biden llamará la atención sobre la minería ilegal, pues si bien no ha sido tratado hasta el momento, a futuro muy seguramente hará parte de la agenda binacional, pues este tema además de ir ligado a la protección del medio ambiente, también incide con el tema de la lucha contra el narcotráfico.

Sobre ese aspecto es relevante que los gobiernos opten por una mirada integral y sistémica, pues la protección y el cuidado del medio ambiente tiene repercusiones directas en la prevención, por ejemplo,; de nuevas pandemias o virus a distinta escala, pero con los mismos impactos negativos en los sistemas de salud de los Estados y en la profundización de los problemas de pobreza, desigualdad y acceso a condiciones dignas de trabajo, entre otros muchos aspectos. Así pues, la lucha para la conservación del medio ambiente se proyecta como una forma de prevención de cara a nuevas y pronosticadas catástrofes naturales con impacto directo en el bienestar social de las sociedades.

Y sobre la lucha contra el narcotráfico, si bien hay un principio de responsabilidad compartida con Estados Unidos, Colombia debe empezar a generar planes de erradicación más eficaces, que no dañen el medio ambiente y puedan ser una opción laboral para muchas familias que están en procesos de reterritorialización, así como una estrategia de acción más ambiciosa, en la que el sistema internacional comprenda que este flagelo requiere del apoyo internacional y de políticas nacionales fuertes para castigar a quien trafica y comercializa, ante la imposibilidad de una legalización del consumo de este estupefacientes.

En suma, a pesar de que para el gobierno de Biden, tanto discursivamente como en la práctica política, Colombia ha ganado espacio como actor importante para sus

intereses en la región y para enfrentar los problemas comunes de las naciones, los problemas y efectos del COVID-19 siguen brotando en todas las esferas sociales. De la misma forma, se interpreta que no hay un verdadero liderazgo de EE. UU. que impulse cambios estructurales en los que se vinculen los modelos para hacerle frente especialmente a las crisis generadas por la pandemia, las perspectivas, las ideas y las identidades de los Estados de la región. Así mismo, la priorización de los asuntos bilaterales ha ido en detrimento de los modelos y sistemas multilaterales de esencia liberal, pues se ha demostrado su incapacidad para afrontar las crisis sociales, económicas, políticas y hasta culturales del virus pandémico. Por lo que no parece que el escenario cambiara mucho frente a los problemas de narcotráfico, degradación del medio ambiente, inequidad, desigualdad o necesidades básicas insatisfechas de Colombia, y que la pandemia únicamente los desnudó ante la indiferencia de un sistema muy instrumentalizado favor de los Estados con mayores recursos de poder.

En ese sentido, se recomienda al gobierno colombiano procurar apostarle a los diseños y las estrategias multilaterales, y proyectar una relación con EE. UU. de forma más equilibrada, donde se permita tener un espacio para la identidad y los intereses nacionales, pero proyectados desde las bases y desde los actores locales del país, lo que permitiría afrontar con mayor eficiencia las necesidades reales y las prácticas de la sociedad colombiana.

Referencias

- Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional [USAID]. (2021). *Reactivation Colombia. Addressing and mitigating the economic impact of COVID-19 on businesses and vulnerable communities*. Recuperado de: https://www.usaid.gov/sites/default/files/documents/REactivation_Colombia_FactSheet_3.26.2021.pdf.
- Agencia EFE. (2020). *La Amazonía perdió una superficie equivalente al Reino Unido*. Recuperado el 5 de septiembre de 2020 de: <https://www.efe.com/efe/espana/infografias/la-amazonia-perdio-una-superficie-equivalente-al-reino-unido/50000569-2775149>.
- Albiñana, A. (20 de junio de 2021). EE. UU. regresa al escenario internacional. *Eltiempo.com*.
- Biden Jr., J. R. (2020a). Colombia Is the Keystone of U. S. Policy in Latin America and the Caribbean. *The Sun Sentinel*. Recuperado el 19 de junio de 2021 de: <https://www.sun-sentinel.com/opinion/commentary/fl-op-com-biden-colombia-policy-20201007-v4lt7v3twfeeticarypixsvqmm-story.html>.
- Biden Jr., J. R. (2020b). Why America Must Lead Again: Rescuing U. S. Foreign Policy After Trump. *Foreign Affairs*, 99(2), 64-76.
- Biden Jr., J. R. (s. f.). *Plan for Climate Change and Environmental Justice*. Recuperado el 5 de julio de 2021 de: <https://joebiden.com/climate-plan/>.
- Bobbio, N.; Matteucci, N. y Pasquino, G. (s. f.). *Diccionario de política*, 2.^a ed. México: Siglo XX Editores.
- Borda Guzmán, S. (21 de junio de 2021). Biden: Polarización y política exterior. *El Tiempo*.
- Brands, H. (2021). The Emerging Biden Doctrine. *Foreign Affairs*. Recuperado el 4 de julio de 2021 de: <https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2021-06-29/emerging-biden-doctrine>.
- Brendan, M. (2020). Biden's Foreign-Policy Folly. *National Review*, 72(20), 22-23.
- Caballero, A. (17 de agosto de 2019). Horcas caudinas. *Semana*.
- Calduch, R. (1993). *Dinámica de la sociedad internacional*. Madrid: Editorial Ceura.
- Camelo, J. y Mambuscay, J. (2018). Repensar desde el neoinstitucionalismo la cooperación internacional al desarrollo: Plan Colombia y sus lecciones. *Inciso*, 9 (2), 1-19.

- Canali, L. (2016). Il Mondo Secondo Trump. *Limes*. Recuperado el 2 de julio de 2021 de: <https://www.limesonline.com/donald-trump-presidente-visione-mondo-geopolitica-russia-cina-messico-muro-stato-islamico/95310?prv=true>.
- Cancillería de Colombia. (2016). *Colombia y Estados Unidos sellaron un “nuevo capítulo de la alianza” de las dos naciones: “Paz Colombia”*. Recuperado el 7 de julio de 2021 de: <https://www.cancilleria.gov.co/newsroom/news/2016-02-04/13282>.
- Castorena, C.; Gándasegui, M. y Mongenfeld, L. (2018). *Estados Unidos contra el mundo: Trump y la nueva geopolítica*. México: Clacso.
- Cayuela, J. (1980). El retorno a la democracia en América Latina. ¿Mito o realidad? *Nueva Sociedad*, (46), 29-38.
- Clemons, S. (2016). The Biden Doctrine. *The Atlantic*.
- CNN en Español. (22 de noviembre de 2019). ¿Primavera latinoamericana? 2019, un año de protestas en la región. Recuperado el 5 de junio de 2021 de: <https://cnnespanol.cnn.com/2019/11/22/primavera-latinoamericana-2019-un-ano-de-protestas-en-la-region/>.
- Cooley, A. y Nexon, D. H. (2020). How American Hegemony Ends. The Unraveling of American Power. *Foreign Affairs*. Recuperado de: <https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2020-06-09/how-hegemony-ends>.
- Diamond, L. (2020). A World Without American Democracy? *Foreign Affairs*. Recuperado el 4 de julio de 2021 de: https://www.foreignaffairs.com/articles/americas/2021-07-02/world-without-american-democracy?utm_medium=promo_email&utm_source=lo_flows&utm_campaign=registered_user_welcome&utm_term=email_1&utm_content=20210704.
- Díaz Botica, O. A. (2019). Colombia y la primavera latinoamericana. *Las 2 Orillas*. Recuperado el 5 de julio de 2021 de <https://www.las2orillas.co/colombia-y-la-primavera-latinoamericana/>.
- Diffen. (2020). *Donald Trump vs. Joe Biden*. Recuperado de: <https://www.diffen.com/difference/Donald-Trump-vs-Joe-Biden>.
- Domínguez López, C. E. (2021). De Bush a Biden: cambios en el sistema-mundo y ajustes de política exterior en Estados Unidos. *Política Internacional*, (3), 27-42.
- Egar, S. (2021). *Issue Brief: U.S. Security Assistance to Colombia Amidst a Faltering Peace. Security Assistance Monitor*. Recuperado de: <https://securityassistance.org/publications/issue-brief-u-s-security-assistance-to-colombia-amidst-a-faltering-peace/>.

- El País. (20 de enero de 2021). El discurso completo de toma de posesión de Joe Biden [Archivo de video]. *YouTube*. Recuperado de: <https://www.youtube.com/watch?v=ph95qbdQEgQ>.
- El Tiempo. (27 de febrero de 2021). *Joe Biden le envió una carta a Iván Duque confirmando su apoyo al país*. Recuperado el 6 de julio de 2021 de: <https://www.eltiempo.com/politica/gobierno/joe-biden-le-envio-una-carta-a-ivan-duque-confirmando-su-apoyo-al-pais-569725>.
- Elia Valori, G. (19 de enero de 2021). Latin America and China: The Difficulties in Relations and COVID-19. *Modern Diplomacy*. Recuperado de: <https://moderndiplomacy.eu/2021/01/19/latin-america-and-china-the-difficulties-in-relations-and-covid-19/>.
- Epstein, D. (2019). El impacto económico de la primavera latinoamericana. *Clarín*. Recuperado el 5 de julio de 2021 de: https://www.clarin.com/economia/economia/impacto-economico-primavera-latinoamericana_0_uaxBYUSZ.html.
- Espinoza, J. E. (15 de abril de 2019). El glifosato no es la solución para Colombia. *The New York Times*.
- Fabrizi, D. (16 de noviembre de 2016). Donald Trump, l'eredità Di Obama e La Pericolosità Dell'America. *Limes*.
- Fairclough, N. (1992). *Discourse and social change*. Cambridge: Polity Press.
- Fairclough, N. (1995). *Media Discourse*. Londres: Edward Arnold.
- Fell Brown, G. M. (2020). Biden's Foreign Policy: Back to Normal Imperialism? *Socialist Alternative*. Recuperado el 19 de junio de 2021 de: <https://www.socialistalternative.org/2020/12/13/bidens-foreign-policy-back-to-normal-imperialism/>.
- Finnemore, M. y Sikkink, K. (2001). Taking Stock: The Constructivist Research Program in International Relations and Comparative Politics. *Annual Review of Political Science*, 391-416.
- Forbes. (2020). Los planes de Biden para Colombia, Venezuela y América Latina. *Forbes Colombia*.
- Fortin, C.; Heine, J. y Ominami, C. (2020). El no alineamiento activo: un camino para América Latina. *Nueva Sociedad*. Recuperado de: <https://nuso.org/articulo/el-no-alineamiento-activo-una-camino-para-america-latina/>.
- Frydman, F. (2020). La política exterior de Joe Biden. *Infobae*. Recuperado el 19 de junio de 2021 de: <https://www.infobae.com/america/opinion/2020/04/28/la-politica-exterior-de-joe-biden/>.
- Gómez Maseri, S. (2017). Expertos reaccionan a amenazas de desertificación de Donald Trump. *El Tiempo*.

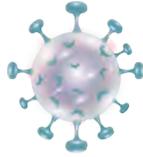
- Gómez Maseri, S. (21 de mayo de 2021). Joe Biden aumenta el presupuesto fiscal 2022 en Colombia - EE. UU. *El Tiempo*.
- Griffin, O. y Acosta, L. J. (2020). *Colombia Will Have to Restart Aerial Spraying to Destroy Coca: Trump*. Recuperado el 2 de julio de 2021 de: <https://www.reuters.com/article/us-colombia-drugs/colombia-will-have-to-restart-aerial-spraying-to-destroy-coca-trump-idUSKBN20P2WT>.
- Guáqueta, A. (2001). Las relaciones USA-Colombia: una nueva lectura. *Análisis Político*, (43).
- Haas, P. (1992). Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination. *International Organization*, 1-35.
- Happe, M. y Sullivan, K. (2020). Biden vs. Trump: la posición que tienen en 9 temas clave para EE. UU. *CNN*.
- Hermann, M. (2001). How decision Units Shape Foreign Policy: A Theoretical Framework. *International Studies Review*, 3(2), 47-81.
- Hopf, T. (1998). The Promise of Constructivism in International Relations. *International Security*, 23(1), 171-200.
- Jorgensen, M. W y Phillip, L. J. (2002). *Discourse analysis as theory and method*. DOI: 10.4135/9781849208871.
- Kaarbo, J.; Lantis, J. y Beasley, R. (2012). *The Analysis of Foreign Policy in Comparative Perspective*. Los Ángeles: Sage Publications.
- Krivolapov, O. O. y Stepanova, N. V. (2020). USA Military-Political Strategy in the Latin America under the Trump Administration. La estrategia político-militar de la administración de Donald Trump con respecto a América Latina. *Iberoamérica (Russian Federation)*, (4), 24-47. DOI: 10.37656/s20768400-2020-4-02.
- Kurthen, H. (2021). Present at the destruction? Grand strategy imperatives of US foreign policy experts during the Trump presidency. *European Journal of International Security*.
- Kuzmarov, J. (2021). Exclusive Series: Biden's Foreign Policy History and What It Portends for His Presidency. *Covert Action Magazine*. Recuperado el 19 de junio de 2021 de: <https://covertactionmagazine.com/2021/01/11/exclusive-series-bidens-foreign-policy-history-and-what-it-portends-for-his-presidency/>.
- Lacoutoure, M. C. y Glottman, D. (2021). Joe Biden, ¿cómo serán las nuevas relaciones con EE. UU.? [Archivo de video]. *YouTube*. Recuperado de: <https://www.youtube.com/watch?v=kNOBpCeryWw>.

- Lagos Camargo, A. (2020). Elecciones Estados Unidos 2020: “Biden sería más benéfico para Colombia”. *El Espectador*. Recuperado el 20 de junio de 2021 de: <https://www.elespectador.com/mundo/america/biden-seria-mas-benefico-para-colombia-article/>.
- Lancaster, C. (2020). Redesigning Foreign Aid. *Foreign Affairs*. Recuperado de: <https://www.foreignaffairs.com/articles/2000-09-01/redesigning-foreign-aid>.
- Long, T. (2021). From Trump to Biden in Latin America. *NACLA Report on the Americas*, 53(2), 121-26.
- Malik, M. (2020). The Pandemic’s Geopolitical Aftershocks. *The Strategist*. Recuperado el 30 de junio de 2021 de: <https://www.theatlantic.com/international/archive/2020/05/coronavirus-pandemic-second-wave-geopolitics-instability/611668/>.
- McTague, T. (24 de junio de 2020). The Decline of the American World. *The Atlantic*.
- McTague, T. y Nicholas, P. (20 de octubre de 2020). The World Order That Donald Trump Revealed. *The Atlantic*.
- Mesa Valencia, A. F. y Patiño, P. (4 de mayo de 2015). Cuando los alemanes fueron prisioneros de guerra en Colombia. *Vanguardia*.
- Morales Ruvalcaba, D. (2021). La política exterior de Joseph Biden hacia América Latina: Un análisis prospectivo al inicio del nuevo gobierno. *Izquierda*, (50).
- Munck, R. (2003). *Contemporary Latin America*. Londres: Palgrave Macmillan.
- Noticias Telemundo. (11 de enero de 2017). Primera rueda de prensa de Trump como presidente electo [Archivo de video]. *YouTube*. Recuperado de: <https://www.youtube.com/watch?v=AyNb3KIVd7I>.
- Noticias Telemundo. (20 de enero de 2017). Discurso de Donald Trump en su toma de posesión [Archivo de video]. *YouTube*. Recuperado de: <https://www.youtube.com/watch?v=6sCTh8Gs1SE>.
- Noticias Telemundo. (29 de septiembre de 2020). Primer debate presidencial: Trump o Biden [Archivo de video]. *YouTube*. Recuperado de: <https://www.youtube.com/watch?v=W7c1jFyAE7M>.
- Noticias Telemundo. (22 de octubre de 2020). Trump o Biden: Último debate presidencial [Archivo de video]. *YouTube*. Recuperado de: <https://www.youtube.com/watch?v=Uk4BPaaeBA8>.
- Noticias Telemundo. (25 de marzo de 2021). Primera rueda de prensa de Biden como presidente. [Archivo de video]. *YouTube*. Recuperado de: <https://www.youtube.com/watch?v=APeRLrLJofg>.

- Oelsner, A. (2005). *International Relations in Latin America: Peace and Security in the Southern Cone*. Nueva York: Routledge.
- Organización de las Naciones Unidas (s. f.). *Historia en Colombia de las Naciones Unidas*. Recuperado el 2 de julio de 2021 de: <https://nacionesunidas.org.co/somos-onu/historia-en-colombia/>.
- Orozco, G. (2016). Comunidades epistémicas en los estudios de seguridad y la interpretación del orden mundial. *Desafíos*, 28(I), 335-369. DOI: [dx.doi.org/10.12804/desafios28.1.2016.08](https://doi.org/10.12804/desafios28.1.2016.08).
- Our World in Data. (2021). *Biweekly change in confirmed COVID-19 deaths*. Recuperado el 6 de julio de 2021 de: <https://ourworldindata.org/grapher/biweekly-change-covid-deaths?tab=chart&time=2021-01-01..latest&country=COL~USA~South+America~European+Union>.
- Parthenay, K. (2020). *Trump's US Foreign Policy and Latin American Multilateralism: An Assessment of Words and Deeds*. DOI: [10.1007/978-3-030-37258-3_12](https://doi.org/10.1007/978-3-030-37258-3_12).
- Paz, C. (2020). The Biden Doctrine Begins Whit Latin America. *The Atlantic*. Recuperado el 3 de julio de 2021 de: <https://www.theatlantic.com/international/archive/2020/10/joe-biden-foreign-policy-latin-america/616841/>.
- Peredo, J. M. (2020). *Estrategia y reforma del orden internacional tras las elecciones norteamericanas de 2020*. Recuperado de: http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2020/DIEEEO137_2020JOSPER_eleccionesUSA.pdf.
- Piscopo, J.; Amin, J.; Mao, J.; Martin, G. y Khan, M. (2021). Biden faces the world: 5 foreign policy experts explain US priorities – and problems – after Trump. *The Conversation*.
- Pozzebon, S. (2020). Colombia quiere reanudar fumigaciones con glifosato (un químico tóxico) para combatir cultivos de coca: críticos advierten que es muy peligroso. *CNN en Español*. Recuperado el 2 de julio de 2021 de: <https://cnnespanol.cnn.com/2020/08/28/colombia-quiere-reanudar-fumigaciones-con-glifosato-un-quimico-toxico-para-combatir-cultivos-de-coca-criticos-advierten-que-es-muy-peligroso/>.
- Programa de las Naciones Unidas Para el Desarrollo [PNUD]. (2021). *Resumen. Informe Regional de Desarrollo Humano 2021. Atrapados: alta desigualdad y bajo crecimiento en América Latina y El Caribe*. Recuperado de: https://www.latinamerica.undp.org/content/rblac/es/home/library/human_development/regional-human-development-report-2021.html.
- Riggirozzi, P. y Tussie, D. (2012). *The Rise of Post-Hegemonic Regionalism: The Case of Latin America*. Londres: Springer.

- Rosenau, J. (1994). Preteorías y teorías sobre política exterior. En J. Vásquez (Comp.), *Relaciones internacionales. El pensamiento de los clásicos* (pp. 206-219). México: Editorial Limusa.
- Stone, D. (1996). *Capturing the Political Imagination: Think Tanks and the Policy Process*. Londres: Routledge. Recuperado de: <https://doi.org/10.4324/9780203044292>.
- Suárez Ávila, M.; Borda, S.; Qhiloni, C.; Rivera, R. y Samanez, M. A. (2021). *Los primeros 150 días de Biden*. Friedrich-Ebert-Stiftung. Recuperado el 2 de julio de 2021 de: <https://www.facebook.com/FESILDISEcuador/videos/186721946710084>.
- T13. (30 de abril de 2021). 100 días de mandato: discurso de Joe Biden en el Congreso [Archivo de video]. *YouTube*. Recuperado de: <https://www.youtube.com/watch?v=Zd6f0j9vTjs>.
- The White House Briefing Room. (2021). *Remarks by President Biden on America's Place in the World*. Recuperado de: <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2021/02/04/remarks-by-president-biden-on-americas-place-in-the-world/>.
- Tickner, A. (13 de agosto de 2019). El coco de la certificación antidrogas. *El Espectador*.
- Tirado Mejía, Á. (1998). Medio siglo de actuaciones de Colombia en la OEA. *Credencial Historia*, (100).
- Tirado, A.; Lajtman, T. y García Fernández, A. (2021). Los 100 días de Biden y América Latina. *CELAG*. Recuperado el 6 de julio de 2021 de: <https://www.celag.org/los-100-dias-de-biden-y-america-latina/>.
- Trujillo Muñoz, A. (19 de noviembre de 2020). De McCarthy a Biden y a Colombia. *El Espectador*.
- Tulchin, J. (2016). *Latin America in International Politics: Challenging US Hegemony*. Boulder: Lynne Rienner.
- U. S. Embassy Bogotá. (18 de mayo de 2017). Declaración del presidente Trump en conferencia de prensa conjunta con presidente Santos [Archivo de video]. *YouTube*. Recuperado de: <https://www.youtube.com/watch?v=1666jLUA5D4>.
- U. S. Embassy Bogotá. (2020). *Colombia y Estados Unidos: Fortaleciendo nuestra alianza. Embajada de EE.UU. en Colombia*. Recuperado el 19 de junio de 2021 de: <https://co.usembassy.gov/es/colombia-y-estados-unidos-fortaleciendo-nuestra-alianza/>.
- United Nations Office on Drugs and Crime [UNODC]. (2021). Drug Market Trends: Cocaine Amphetamine-Type Stimulants. En *World Drug Report 2021*, vol. 1 (pp. 1–103). Viena: United Nations Publication.
- Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional [USAID]. (2021). *Reactivation Colombia. Addressing and mitigating the economic impact of COVID-19 on*

- businesses and vulnerable communities*. Recuperado de: https://www.usaid.gov/sites/default/files/documents/REactivation_Colombia_FactSheet_3.26.2021.pdf.
- Valdivieso, M.; Camelo, J. A. y García, R. (2020). Los desafíos del multilateralismo en el marco del sistema de las Naciones unidas frente a la gobernanza de la Amazonia. En E. Pastrana Buelvas y N. Stopfer (Eds.), *Gobernanza multinivel de la Amazonia* (pp. 81-121). Bogotá: Fundación Konrad Adenauer.
- Valdivieso, M.; Camelo, J. A. y García, R. (2021). La proyección de Duque hacia la región y hacia el Pacífico. En E. Buelvas y S. Reith (Eds.), *La política exterior de Iván Duque: una mirada de sus dos primeros años*, vol. 1 (pp. 269-304). Bogotá: Fundación Konrad Adenauer.
- Van Dijk, T. (1995). Discourse analysis as ideology analysis. En C. Schaffner y A. L. Wenden (Eds.), *Language and peace* (pp. 8-43). Dartmouth: Dartmouth Publishing Company Limited.
- Vásquez Torres, D. (2020). La administración de Biden y Colombia. *Blogs El Tiempo*. Recuperado el 20 de junio de 2021 de: <https://blogs.eltiempo.com/palabras-mass/2020/11/12/la-administracion-de-biden-y-colombia/>.
- Vitelli, M. (2014). Veinte años de constructivismo en relaciones internacionales. Del debate metateórico al desarrollo de investigaciones empíricas. Una perspectiva sin un marco de política exterior. *Revista POSTData*, 19 (1), 129-162.
- Washington, J. (2020). We Need to Reverse the Damage Trump Has Done in Latin America. Biden's Plans Don't Cut It. *The Intercept*. Recuperado el 19 de junio de 2021 de: <https://theintercept.com/2020/04/18/trump-latin-america-foreign-policy-joe-biden/>.
- Wendt, A. (1992). Anarchy is What States Make of it. The Social Construction of Power Politics. *International Organization*, 46, 129-177.
- Wendt, A. (1999). *Social Theory of International Politics*. Cambridge: Cambridge University Press. DOI: 10.1017/CBO9780511612183
- World Bank. (2021). *Renewing with Growth*. Recuperado de: <https://thedocs.worldbank.org/en/doc/ee1c69f288e933b4ee3b8ecec75d298-0360012021/original/Latin-America-and-the-Caribbean-Semi-annual-Report-Renewing-with-Growth.pdf>.



Sobre los editores y autores

Eduardo Pastrana Buelvas

Doctor en Derecho de la Universidad de Leipzig (Alemania), abogado de la Universidad Santiago de Cali (USC, Colombia). Fue rector y director de investigaciones de la USC. Es profesor titular de la Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá (PUJB), adscrito al Departamento de Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales. Es investigador senior de Colciencias, profesor invitado del Instituto de Ciencia Política de la Universidad de Leipzig y consultor de la Fundación Konrad Adenauer de Colombia (KAS). Ha sido profesor de las universidades de Leipzig, de Castilla la Mancha (España), del Valle y USC.

Ha publicado numerosos libros y artículos sobre temas de relaciones internacionales, derecho internacional, memoria histórica militar y justicia transicional. Es miembro de la Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES), en la cual hace parte del Comité Académico de Honor; de la International Studies Association (ISA); de la Latin American Studies Association (LASA); de la International Political Science Association (IPSA); y de la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP). Correos electrónicos de contacto: epastranab@gmail.com y epastrana@javeriana.edu.co.

Stefan Reith

Representante de la Fundación Konrad Adenauer (KAS) en Colombia con sede en Bogotá. Desde septiembre de 2017 y hasta septiembre de 2019 fue director para América Latina en la Central de la KAS en Berlín. Antes de eso, se desempeñó como coordinador del trabajo de la Fundación en México y América Central. Desde 2011 y hasta 2016 fue representante de la KAS en Tanzania, responsable de los proyectos en este país, así como en Mozambique y Malawi (2012-2013). Del año 2006 y hasta 2010 fue jefe de la Oficina del Vicepresidente y del Secretario General de la KAS. Inició su labor en la Fundación en 2004 como coordinador de proyectos en la sede de Madrid (España).

Estudió Ciencias Políticas, Política Internacional e Historia en Friburgo (Alemania) y en la Universidad de Salamanca (España). Elaboró su tesis de Máster sobre el tema “Respuestas de un país emergente a los desafíos de la globalización, la política exterior en Chile después de Pinochet”. Desde entonces, se dedica intensamente a problemas de la globalización y al papel de los Estados de América Latina en las relaciones internacionales

Eduardo Velosa

Profesor asociado del departamento de Relaciones Internacionales de la Pontificia Universidad Javeriana (Bogotá, Colombia). Es doctor en Ciencia Política de la Universidad de Hamburgo (Alemania). Cuenta con Maestría en Relaciones Internacionales de la Universidad Griffith (Australia) y es politólogo de la Pontificia Universidad Javeriana. Sus áreas de trabajo se concentran en las relaciones del Este de Asia con América Latina, con énfasis en China, en el análisis de política exterior latinoamericana y en el análisis de redes aplicado a los estudios internacionales. Correo de contacto: evelosa@javeriana.edu.co.

María Paula Aroca Acosta

Estudiante de Economía de la Universidad de los Andes con opción en Derecho de los Negocios. Ha sido asistente académica en las cátedras de Microeconomía, Macroeconomía, Econometría y actualmente de Historia del Desarrollo Empresarial. Correo de contacto: mp.aroca@uniandes.edu.co.

Jaime Baeza Freer

Doctor (Phd) en Ciencia Política de la Universidad de Essex (Reino Unido) y máster (Ma) en Estudios Latinoamericanos, mención gobierno de Georgetown University (Estados Unidos). Ha sido *visiting scholar* de las universidades de Bath (Reino Unido) y Georgetown y del Centennial Center de la American Political Science Association (APSA), ambos en Washington D.C.

Actualmente es académico del Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile, donde dirigió el magíster en Ciencia Política y el diplomado en Seguridad y Defensa. También es investigador asociado en temas estratégicos y aseguramiento de la calidad en la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos (ANEPE, Chile) y miembro de la junta directiva de la Universidad internacional SEK. Además, ha sido profesor en diversas instituciones de educación superior en Chile. Correo de contacto: jbaezaf@u.uchile.cl.

Raúl Bernal-Meza

Profesor titular de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires e investigador del Instituto de Estudios Internacionales

de la Universidad Arturo Prat del Estado de Chile, con jerarquía de profesor titular. Profesor visitante de diversas universidades en América Latina y Europa. Ocupó cargos en organismos de Naciones Unidas (CEPAL y la Misión ONU en Haití). Formado en Letras, en las Universidades Católica de Valparaíso y la Sorbonne, es máster en Historia y Literatura Hispanoamericana por esta última. Sociólogo por la Universidad de Chile y Diplôme d'Université de la Sorbonne. Máster en Economía por la misma Universidad y máster en Relaciones Internacionales de FLACSO Argentina. Doctor en Sociología por la Universidad Católica Argentina, con estudios en la Universidad de París III. Estudios posdoctorales en las universidades de São Paulo y Brasilia.

Ha publicado quince libros; más de cincuenta capítulos y más de cien artículos. Entre sus libros se cuentan: *Claves del nuevo orden mundial* (Buenos Aires, GEL, 1991); *América Latina en la economía política mundial* (Buenos Aires, GEL, 1994); *Sistema mundial y Mercosur* (Buenos Aires, Nuevohacer y Universidad Nacional del Centro, 2000); *El pensamiento latinoamericano y la teoría de relaciones internacionales* (Buenos Aires, Nuevohacer, 2005 y 2013). En coedición: *Economía mundial y desarrollo regional* (Buenos Aires, Nuevohacer, 2005, con S. K. Saha); *Regionalismo y orden mundial: Suramérica, Europa, China* (Buenos Aires, Nuevohacer y Universidad Nacional del Centro, 2012, con S. Quintanar); *Asuntos de América Latina* (Santiago, USACH, 2012, con S. Álvarez); *La política internacional de Brasil: de la región al mundo* (Montevideo, Ediciones Cruz del Sur, 2014, con L. Bizzozero). Su último libro fue publicado por Palgrave-Macmillan (Londres y Nueva York, 2020), *China-Latin America Relations in the 21st Century. The Dual Complexities of Opportunities and Challenges* (coeditado con Li Xing). Correos de contacto: bernalmeza@hotmail.com y bernalmeza@gmail.com.

Peter Birle

Doctor en Ciencia Política de la Johannes Gutenberg Universität (Mainz, Alemania). Fue docente e investigador en los institutos de ciencia política de las universidades de Mainz y de Rostock (Alemania). Es director científico del Ibero-Amerikanisches Institut Preussischer Kulturbesitz (Instituto Iberoamericano) de Berlín y docente en la Freie Universität (Berlín, Alemania). Ha sido profesor invitado de la Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá (PUJB), adscrito al Departamento de Relaciones Internacionales en la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales.

Ha publicado numerosos libros y artículos sobre temas de relaciones internacionales y sistemas políticos en América Latina. Sus focos temáticos de investigación son: políticas exteriores latinoamericanas en perspectiva comparada; cooperación e integración regional en América Latina; análisis comparado de sistemas políticos en América Latina; producción de conocimientos en y sobre América Latina. Más información en <https://www.iai.spk-berlin.de/es/investigacion/investigadores/dr-peter-birle.html>. ORCID-ID: <https://orcid.org/0000-0003-4164-4892>. Correo de contacto: birle@iai.spk-berlin.de.

Regiane Nitsch Bressan

Profesora de la Facultad de Política, Economía y Negocios (EPPEN) de la Universidad Federal de São Paulo (UNIFESP), curso de Relaciones Internacionales. Docente del programa de Postgrado en Relaciones Internacionales San Tiago Dantas (UNESP, UNICAMP y PUC-SP). Especialista en Integración Latinoamericana: doctorado (2012) y maestría (2008) por el Programa de Posgrado en Integración en América Latina de la Universidad de São Paulo (USP). Licenciatura en Relaciones Internacionales, Facultades Integradas Rio Branco (2004).

Coordinadora del Observatorio del Regionalismo (ODR). Miembro de la Red de Investigación de Política Exterior y Regionalismo (REPRI); Foro Universitario del Mercosur (FOMERCO) y coordinadora regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES). Investigadora del programa regional Alianzas para la Democracia y el Desarrollo con Latinoamérica (ADELA) y de la Red de Seguridad Ambiental en América Latina, ambos con la Fundación Konrad Adenauer. Tiene experiencia académica en el campo de la política internacional y las relaciones internacionales, trabajando principalmente en los siguientes temas: integración regional, América Latina, Mercosur, bloques económicos, parlamentos regionales y teorías de integración regional. Coautora del artículo “Regionalismo líquido: una tipología del regionalismo en las Américas”, publicado en la Revista Brasileña de Política Internacional (volumen 64). Correo de contacto: regiane.bressan@unifesp.br.

Jenny Astrid Camelo Zamudio

Politóloga de L’Università degli studi di Torino (Turín, Italia). Especialización en Ciencias Internacionales y Diplomáticas del IUSE di Torino. Magíster en Relaciones Internacionales y Derechos Humanos L’Università degli studi di Torino. Directora del programa de Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la Universidad de San Buenaventura, sede Bogotá (Colombia). Correo de contacto: astrid.camelozamudio@gmail.com.

Alejandra Cañón Salinas

Estudiante del programa de Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales de la Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá, con énfasis en América Latina y el Caribe. Asistente de investigación del profesor Andrés Mauricio Valdivieso en el Semillero de Política y Derecho y miembro del Semillero Música en la misma universidad. Correo de contacto: alejandra-canon@javeriana.edu.co.

Marcela Ceballos Medina

Politóloga egresada de la Universidad de los Andes, magíster en Estudios Políticos del Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (IEPRI) de la Universidad Nacional de Colombia, estudiante del Doctorado en Estudios Sociales de la Universidad Nacional de Córdoba (Argentina). Actualmente es profesora investigadora del Instituto Pensar (Pontificia Universidad Javeriana, Colombia) y hace parte del equipo docente de la Maestría en Estudios Críticos de las Migraciones Contemporáneas. Se ha desempeñado como docente de la Maestría en Derechos Humanos de la Universidad Industrial de Santander (Colombia), y como directora de tesis relacionadas con el ordenamiento territorial y la construcción de paz. Fue becaria CLACSO e hizo parte del programa Crisis de los Estados del London School of Economics.

Tiene quince años de experiencia en investigación y cabildeo en el campo de migraciones forzadas, construcción de paz y procesos transicionales en América Latina. Su tesis doctoral indaga las trayectorias migratorias de empresarios e inversionistas venezolanos en Bogotá y su vinculación a redes de activismo político. Ha desarrollado proyectos de investigación aplicada en diseño, evaluación y desarrollo de procesos de participación ciudadana para el desarrollo y el ordenamiento territorial. Ha participado en evaluación de políticas públicas, construcción de líneas de base y caracterización de programas gubernamentales y de cooperación internacional en el campo de las migraciones. Correos electrónicos de contacto: ceballos.marcela@javeriana.edu.co y medinamarcelaceballos@gmail.com.

Janneth Clavijo Padilla

Doctora en Ciencia Política del Centro de Estudios Avanzados de la Universidad Nacional de Córdoba (CEA-UNC, Argentina). Magíster en Relaciones Internacionales (CEA-UNC). Politóloga de la Universidad Nacional de Colombia. Becaria postdoctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), con lugar de trabajo Centro de Investigaciones y Estudios sobre Cultura y Sociedad (CIECS, CONICET y UNC). Seleccionada para el cargo de asistente en la carrera de investigador científico y tecnológico del CONICET, con lugar de trabajo en la Universidad Provincial de Córdoba (UPC, Argentina).

Se ha desempeñado como docente en seminarios de grado y posgrado en la Universidad Nacional de Córdoba y en la Universidad Católica de Córdoba. Sus temas de investigación se orientan a la configuración de políticas de migración internacional, de refugio y de protección humanitaria en el contexto sudamericano. Correo de contacto: jannethclavijopadilla@gmail.com.

Ricardo García Briceño

Docente investigador del pregrado Relaciones Internacionales en la Escuela Militar de Cadetes (Bogotá, Colombia). Estudiante del Doctorado en Estudios Políticos de la Universidad Externado de Colombia, magíster en Relaciones Internacionales por la Pontificia Universidad Javeriana y licenciado en Ciencias Religiosas por la misma universidad. Correo de contacto: ricardo.garcia02@est.uexternado.edu.co.

Daniela Garzón Amórtegui

Profesional en Relaciones Internacionales y Comunicación Social (doble programa) de la Pontificia Universidad Javeriana (Bogotá, Colombia).

Diana Andrea Gómez Díaz

PhD en Estudios Políticos y Relaciones Internacionales. Profesora del Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales IEPRI de la Universidad Nacional de Colombia. Coordinadora de la Red Asia-América Latina de la misma universidad. Participó en el programa de Sinología de la Academia de Ciencias Sociales de Shanghai. Ha sido profesora visitante en el Instituto de América Latina (ILAS) de la Academia China de Ciencias Sociales (CASS), en la Universidad de Comunicaciones de Shanxi (China) y en la Universidad Tecnológica de Nanyang (Singapur). Miembro del Comité Ejecutivo de la Asociación Internacional de Confucio (ICA), miembro de la Red Iberoamericana de Sinología (RIBSI) y de la Red Iberoamericana de Estudios Internacionales (RIBEI). Correo de contacto: dagomezdi@unal.edu.co.

Adriana González Gil

Doctora en América Latina Contemporánea, los retos de la integración política, social y económica de la Universidad Complutense de Madrid (España); magíster en Historia de la Universidad Nacional de Colombia; licenciada en Historia y Filosofía de la Universidad Autónoma Latinoamericana (Colombia). Profesora titular del Instituto de Estudios Políticos de la Universidad de Antioquia (Colombia). Fue directora del Instituto de Estudios Políticos en el período 2011-2015 y coordinadora de posgrados (Maestría en Ciencia Política y Especialización en Gobierno y Cultura Política). Es investigadora del Grupo Estudios Políticos, línea Migraciones, Fronteras y Reconfiguraciones Políticas, clasificación A de Colciencias.

Ha participado en numerosos proyectos de investigación y extensión; ha publicado libros, capítulos de libros y artículos en revistas académicas y de divulgación sobre migraciones internacionales, desplazamiento forzado, acción colectiva, movimientos sociales, violencia, conflicto armado y memoria. Correo electrónico de contacto: amaria.gonzalez@udea.edu.co.

Martha Lucía Márquez Restrepo

Profesora asociada de la Pontificia Universidad Javeriana (Colombia) y actualmente directora del Instituto en Estudios Sociales y Culturales Pensar. Es Ph.D. en Ciencias Sociales y Humanas de la Pontificia Universidad Javeriana y desde hace más de diez años ha venido trabajando sobre política interna y exterior de Venezuela, relaciones binacionales Colombia-Venezuela y nuevo nacionalismo en América Latina.

Sus recientes publicaciones son: *Historia, nación y hegemonía: la Revolución Bolivariana en Venezuela 1999-2012* (2019, Bogotá, Pontificia Universidad Javeriana); *Oil as a Strategic Means in Venezuela's Foreign Policy: The Cases of ALBA and Petrocaribe, 1998-2013* (en M. Wigell, S. Scholvin y M. Aaltola, M. [eds.], *Geo-economics and Power Politics in the 21st Century*, Londres, Routledge, 2019); *Relaciones bilaterales entre Colombia y Venezuela ante la crisis y el posacuerdo* (en E. Pastrana y H. Gehring [eds.], *La crisis venezolana: impactos y desafíos*, Bogotá, KAS, 2019). Correo de contacto: marquezm@javeriana.edu.co.

María Paula Medina Leal

Politóloga e internacionalista de la Pontificia universidad Javeriana de Bogotá (Colombia). Correo de contacto: paula.medina.leal@gmail.com.

José Pablo Pinilla Salazar

Estudiante de Ciencia Política de la Pontificia Universidad Javeriana (Bogotá, Colombia). Estudiante-coordinador del Semillero de Representación Democrática de la Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales en la misma universidad. Correo de contacto: josep.pinilla@javeriana.edu.co.

Paula Prieto Ararat

Politóloga de la Pontificia Universidad Javeriana (Bogotá, Colombia) y MA en Relaciones Internacionales de la Universidad de Essex (Reino Unido).

Mery E. Rodríguez Arias

Investigadora y facilitadora del Observatorio para la Paz. Diseña e implementa procesos de diálogo, facilitación, mediación y formación en construcción de paz local, dinámicas comunitarias, enfoque de género, interseccionalidad, justicia transicional y dinámicas multi-actor, entre otros temas. Es comunicadora social de la Pontificia

Universidad Javeriana (Colombia), magíster en Análisis y Resolución de Conflictos de la George Mason University (Estados Unidos) y candidata a doctora en la Blanquerna - Ramon Llull Universitat (España). Correo de contacto: meryrodriguez22@gmail.com.

Gabriel Rueda Delgado

Contador público de la Universidad Nacional de Colombia, especialista en Gerencia Pública de la Universidad Central (Colombia) y Doctor en Ciencias Sociales y Humanas de la Pontificia Universidad Javeriana (Colombia). Docente, investigador, editor de publicaciones académicas, ocupó cargos de gestión y dirección universitaria entre 1994 y 2018. Actualmente es asesor del Viceministerio de Educación Superior en el Ministerio de Educación Nacional de Colombia. Correo de contacto: gabriel.rueda.d@gmail.com.

Mariangela Rueda Fiorentino

Docente del Departamento de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad del Norte (Barranquilla, Colombia) y estudiante de Doctorado en Cambio Social y Político de la Universidad de Florencia. Es magíster en Ciencias del Desarrollo y de la Cooperación Internacional de la Sapienza Università di Roma e internacionalista de la Universidad del Norte. Sus áreas de investigación son la cooperación internacional, el rol internacional de la Unión Europea y sus relaciones de cooperación con actores no gubernamentales en América Latina, especialmente en el contexto colombiano. También ha publicado artículos y capítulos de libro sobre globalización, cooperación europea en Colombia y organismos internacionales. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3550-7149> Correo de contacto: mfiorentino@uninorte.edu.co.

José Antonio Sanahuja Perales

Doctor en Ciencias Políticas por la Universidad Complutense y M.A. en Relaciones Internacionales por la Universidad para la Paz de Naciones Unidas. Catedrático de relaciones internacionales en la Universidad Complutense de Madrid y profesor de la Escuela Diplomática de España. En la actualidad es director de la Fundación Carolina y asesor especial (*ad honorem*) para América Latina y el Caribe del alto representante para la Política Exterior y de Seguridad de la Unión Europea y vicepresidente de la Comisión Europea, Josep Borrell.

Ha sido investigador del Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI) y *Robert Schuman Fellow* del Instituto Universitario Europeo de Florencia. Investigador y consultor de la Comisión y el Parlamento Europeo, el PNUD, SEGIB, la Fundación EU-LAC y distintas ONG. Ha sido también vocal experto del Consejo de Cooperación al Desarrollo (órgano consultivo del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación de España) en dos mandatos diferentes, y miembro del Patronato de Oxfam Intermón.

Cuenta con la evaluación positiva de tres sexenios de investigación y un sexenio de transferencia e innovación por parte de la Agencia Nacional de Evaluación, Calidad y Acreditación (ANECA) de España. Tiene un amplio historial de publicaciones, accesibles en <https://www.researchgate.net/profile/Jose-Antonio-Sanahuja>. Correo de contacto: sanahuja@cps.ucm.es.

Diana Patricia Santana Jiménez

Doctora en Ciencias Sociales y Humanas de la Pontificia Universidad Javeriana (Colombia), magíster en Estudios Comparados de América Latina de la Universidad de París, comunicadora social con énfasis en medios educativos. Fue decana y directora del Grupo de Investigaciones en Comunicación y medios (ICOM) de la Unipanamericana. Vinculada a la asistencia de dirección del Doctorado en Ciencias Sociales y Humanas de la Facultad de Ciencias Sociales de la Pontificia Universidad Javeriana.

Es asesora en comunicación, medios y organizaciones. Profesora universitaria, investigadora en gubernamentalidad, biopolítica, educación y comunicación, temas en los cuales participa activamente en la producción académica, así como en diversas redes. Integrante de la Asociación Colombo Francesa de Investigadores (COLIFRI). Realizadora y productora audiovisual y radial, integrante del capítulo WIA Colombia. Correos de contacto: dianasantanaj@gmail.com y dp.santanaj@javeriana.edu.co.

Andrés Serbin

Licenciado en Antropología Social por la Universidad Nacional de La Plata (UNLP, Argentina), Mg. Sc. en Psicología Social por la Universidad Simón Bolívar (USB, Venezuela) y doctor en Ciencias Políticas por la Universidad Central de Venezuela (UCV). Desde 1998, presidente ejecutivo de la Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES), un *think tank* regional que reúne a más de ochenta centros de investigación y ONG. *Co-Chair* de la Sección Asia y las Américas en Latin American Studies Association (LASA). Consejero del Consejo Argentino de Relaciones Internacionales (CARI). Experto miembro del Valdai Club (Rusia). Miembro de Chatham House (Gran Bretaña). Profesor titular jubilado de la Universidad Central de Venezuela; investigador emérito del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas (CONICYT) del mismo país; presidente emérito y fundador del Instituto Venezolano de Estudios Sociales y Políticos (INVESP); y actualmente miembro del Consejo Académico de la Maestría en Relaciones Internacionales de la Universidad del Salvador (USAL, Argentina), de la Maestría en BRICS de la Universidad de San Petersburgo (Federación Rusa), y Director de la Especialización en Eurasia y Rusia de la Universidad Católica Argentina.

Ha sido director de Asuntos del Caribe del Sistema Económico Latinoamericano (SELA) y asesor, en varias ocasiones, del Ministerio de Relaciones Exteriores de Venezuela y de diversos organismos internacionales. Correo de contacto: aserbin@cries.org.

Carlo Tassara

PhD en Teoría e Investigación Social con más de treinta y cinco años de experiencia profesional. Se dedicó al estudio de la cooperación internacional de las relaciones euro-americanas y de las políticas públicas de lucha contra la pobreza de América Latina. Fue profesor de Estrategias para la Cooperación de la Università degli Studi di Roma La Sapienza y docente de posgrado de las universidades Externado de Colombia, los Andes, Javeriana y otros ateneos colombianos. Fue también asesor del Comitato Internazionale per lo Sviluppo dei Popoli (CISP) y de otras entidades públicas y privadas. Autor de numerosos artículos y libros. En este volumen, publicación póstuma.

Andrés Mauricio Valdivieso Collazos

Profesor universitario. Investigador asociado reconocido por Colciencias. Magíster en Derecho con énfasis en Derecho Público de la Universidad Santiago de Cali (USC, Colombia). Abogado de la USC. Becario de Colciencias convocatoria 525 del año 2011. Ha sido director del programa de Derecho y de Gobierno y Relaciones Internacionales en la Universidad San Buenaventura con sede en Cali. Fue coordinador académico del Diplomado Fortalecimiento Institucional Local en el marco de la Participación Ciudadana — FOINCIDE— auspiciado por el SKL International y la Pontificia Universidad Javeriana en 2018.

Ha sido investigador del International Republican Institute en el proyecto Participación Ciudadana Efectiva - Mete la Mano para el suroccidente de Colombia. Ha participado en múltiples eventos académicos locales, regionales, nacionales e internacionales de investigación. Además, tiene múltiples publicaciones sobre regímenes internacionales, derecho internacional público, organizaciones internacionales y justicia transicional. Correos de contacto: andresmauriciovaldivieso@gmail.com y andresvaldivieso@javeriana.edu.co.

Diego Vera

Politólogo bogotano con énfasis en Relaciones Internacionales de la Pontificia Universidad Javeriana (Bogotá, Colombia). Magíster en Estudios Políticos e Internacionales de la Universidad del Rosario (Colombia). Profesor Asistente del Departamento de Relaciones Internacionales de la Universidad Javeriana. Investigador y coautor para varios proyectos de la Universidad Javeriana, la Fundación Friedrich Ebert en Colombia (FESCOL) y la Fundación Konrad Adenauer (KAS), algunos con apoyo del German Institute for Global and Area Studies (GIGA, Hamburgo) y la Fundación Alexandre de Gusmão (Brasil).

Ha sido consultor del Centro de Investigación en Conflicto y Memoria Histórica Militar (CICMHM) de la Escuela Superior de Guerra Rafael Reyes Prieto y del Ejército Nacional de Colombia. Sus temas de investigación son política exterior comparada en Suramérica, política exterior colombiana, y seguridad y defensa en América Latina. Correo de contacto: veraproferrii@gmail.com.

Desorden mundial: ¿pospandemia y transición? se terminó de imprimir en el mes de mayo de 2022 en los talleres de Opciones Gráficas Editores Ltda., en la ciudad de Bogotá.
Somos una empresa responsable con el medio ambiente.

Las agendas de los actores estatales y no estatales están incluyendo prioritariamente asuntos sobre los impactos que está ocasionando la pandemia del COVID-19 en los ámbitos global, regional y nacional, en el marco de un orden internacional liberal en crisis. Igualmente, se plantean escenarios y estrategias de corto, mediano y largo plazo para enfrentar la triple crisis producida por la pandemia: económica, social y política.

Por tal motivo, se requiere una amplia y profunda reflexión sobre el futuro del multilateralismo y la cooperación en el escenario de pospandemia. Sin embargo, las proyecciones geopolíticas de China, Estados Unidos y Rusia —expresadas en tensiones en muchos ámbitos de sus complejas relaciones— contribuyen a aumentar la situación de desorden mundial que la pandemia puso en evidencia.

En ese orden de ideas, esta obra lleva a cabo una amplia reflexión sobre las causas y los rasgos del desorden mundial que enfrentamos en un contexto de transición de poder y crisis del multilateralismo. Por ello, se intenta identificar las estrategias de las grandes potencias para enfrentar la crisis de gobernanza mundial; la encrucijada en que se encuentran América Latina y el Caribe en dicho contexto, la cual se agrava por la crisis que atraviesa el regionalismo; y los desafíos y riesgos que, de manera particular, debe encarar Colombia en el marco de un frágil proceso de paz y descontento social.