



**ISSN 1997-4183**



# Temas de Economía Mundial



**CIEM**

Centro de Investigaciones  
de la Economía Mundial

**Nueva Época II  
No. 41 Vol. I  
Marzo 2022  
LA HABANA, CUBA**

## **Temas de Economía Mundial**

### **Consejo de Redacción**

Ramón Pichs Madruga, Director  
Jourdy Victoria James Heredia, Subdirectora

### **Edición**

Gladys Hernández Pedraza

### **Miembros Internos**

Gladys Hernández Pedraza  
Faustino Cobarrubia Gómez  
José Luis Rodríguez García  
Mariano Bullón Méndez  
Luis García López

### **Miembros externos**

Elena Álvarez, Ministerio de Economía y Planificación (MEP), Cuba  
Juan Luis Martín, Ministerio de Ciencia Tecnología y Medio Ambiente (CITMA), Cuba  
Rolando Ruiz, Facultad de Economía, Universidad de La Habana, Cuba  
Orlando Caputo Leyva, Centro de Estudios sobre Transnacionalización, Economía y  
Sociedad (CETES), Chile  
Jaime Estay Reyno, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla (BUAP), México

### **Diseño y distribución**

Surama Izquierdo Casanova  
Luis García López

### **Centro de Investigaciones de la Economía Mundial (CIEM)**

**Calle 22 No. 309 entre 3ra y 5ta Avenida, Miramar,  
Habana 13, C.P. 11 300, Cuba**

**Teléfonos: 7209-2969 y 7209-4443**

**Dirección Electrónica: temas@ciem.cu**

*Esta revista ha sido inscrita en el Registro Nacional de Publicaciones Seriadas con el No. 2173, Folio 125, Tomo III, y en el Sistema de Certificación de Publicaciones Seriadas Científico-Tecnológicas del CITMA, con el código 0725308. Para consulta de números anteriores de esta revista, buscar en el sitio web del CIEM: <http://www.ciem.cu>*

## **Presentación Revista Temas No. 41**

**Sometemos a consideración de nuestros lectores los resultados obtenidos en los proyectos nacionales del CIEM durante el 2021.**

### **VOLUMEN I – PROYECTO DE INTEGRACIÓN**

#### **1. Retos de la integración en América Latina y el Caribe en el contexto actual e implicaciones para Cuba (Informe de investigación- Primer Semestre de 2021) (PN211LH011-018). / 4**

**Autores:** Dra. Jourdy Victoria James Heredia (coordinadora de equipo), Lic. Faustino Cobarrubia Gómez, M.Sc. José Ángel Pérez García, Dr. Jonathan Manuel Quirós Santos, Dr. Mariano de Jesús Bullón Méndez, Lic. Ernesto Alejandro Cristóbal Jiménez, Lic. Elizabeth Dorado Ortega, Lic. Luis René Fernández Tabío, Lic. Carola Salas Couce.

**Colaboradores:** Maitté López Sardiñas, Laura Esther Aguila Pérez, Patricia García Arias, Damián Hernández Vichot, Luis García López.

#### **2. Retos de la integración en América Latina y el Caribe en el contexto actual e implicaciones para Cuba (Informe de investigación- Segundo Semestre de 2021) (PN211LH011-018). / 63**

**Autores:** Dra. Jourdy Victoria James Heredia (coordinadora de equipo), Lic. Faustino Cobarrubia Gómez, M.Sc. José Ángel Pérez García, Dr. Jonathan Manuel Quirós Santos, Dr. Mariano de Jesús Bullón Méndez, Lic. Ernesto Alejandro Cristóbal Jiménez, Lic. Elizabeth Dorado Ortega, Lic. Luis René Fernández Tabío, Dra. Carola Salas Couce, Lic. Lourdes María Regueiro Bello, M.Sc. Claudia Marín Suárez.

**Colaboradores:** Maitté López Sardiñas, Laura Esther Aguila Pérez, Patricia García Arias, Damián Hernández Vichot, Luis García López.

#### **3. La dimensión científico tecnológica en la integración regional de África Subsahariana: el caso del África Austral. / 118**

M.Sc. José Neves Rocha Doctorando en Economía

# 1

## **Retos de integración en América Latina y el Caribe en el contexto actual e implicaciones para Cuba** **Informe de investigación- Primer Semestre de 2021 (PN211LH011-018)<sup>1</sup>**

**Resumen:** El aumento de los infectados por coronavirus unido a los retos que enfrentan los países de América Latina y el Caribe explican los pobres resultados en el enfrentamiento de la pandemia y, consecuentemente, las insuficiencias de la integración regional y del regionalismo latinoamericano. En ese escenario, el regionalismo pragmático resulta clave para poder implementar acciones coordinadas que permitan poner en práctica políticas de crecimiento en el largo plazo para acelerar la recuperación post pandemia. Sin duda, la pandemia y sus devastadores efectos ofrecen una oportunidad única, inesperada –que sería imperdonable desaprovechar–, para relanzar la cooperación e integración regionales como herramientas fundamentales para la gobernanza en lugar de ser las primeras víctimas políticas del coronavirus. Ello plantea serios desafíos y retos.

**Palabras clave:** COVID-19, América Latina y el Caribe, cooperación, integración regional, regionalismo pragmático.

**Abstract:** The increase in those infected by coronavirus together with the challenges faced by the countries of Latin America and the Caribbean explain the poor results in confronting the pandemic and, consequently, the insufficiencies of regional integration and Latin American regionalism. In this scenario, pragmatic regionalism is key to being able to implement coordinated actions that allow the implementation of long-term growth policies to accelerate post-pandemic recovery. Undoubtedly, the pandemic and its devastating effects offer a unique, unexpected opportunity – which it would be inexcusable to miss – to relaunch regional cooperation and integration as fundamental tools for governance instead of being the first political victims of the coronavirus. This poses serious challenges and challenges.

**Keywords:** COVID-19, Latin America and the Caribbean, cooperation, regional integration, pragmatic regionalism.

---

<sup>1</sup> Autores: Dra. Jourdy Victoria James Heredia (coordinadora de equipo), Lic. Faustino Cobarrubia Gómez, M.Sc. José Ángel Pérez García, Dr. Jonathan Manuel Quirós Santos, Dr. Mariano de Jesús Bullón Méndez, Lic. Ernesto Alejandro Cristóbal Jiménez, Lic. Elizabeth Dorado Ortega, Dr. Luis René Fernández Tabío, Dra. Carola Salas Couce.  
Colaboradores: Maitté López Sardiñas, Laura Esther Aguila Pérez, Patricia García Arias, Damián Hernández Vichot, Luis García López.

## **INTRODUCCIÓN**

En América Latina, la finalización de la bonanza asociada al incremento de los altos precios de los productos básicos, que responde tanto a factores cíclicos como estructurales, se ha traducido en un agudo proceso de desaceleración económica acompañado de la profundización de los déficits fiscal y comercial.

También, los grandes procesos de ajuste neoliberal que tienen lugar en varios países de la región han alejado las posibilidades de mitigar el crecimiento sostenido de la pobreza y de la desigualdad que, nuevamente y como sugiere la CEPAL, vienen experimentando una deriva ascendente en los últimos años en la región latinoamericana.

No es posible olvidar que ello ocurre en un escenario donde la deuda externa bruta de la región continúa su ascenso. En un entorno más restrictivo para la financiación externa, bajos tipos de interés, América Latina podría enfrentar una reversión del flujo de capitales. Por tanto, sería interesante pensar en una propuesta coordinada de los países de la región para enfrentar este problema, algo que no está presente en la actual arquitectura financiera.

Más aún, las consecuencias de la COVID-19 dejan a la región frente a la peor crisis de la historia con impactos económicos y sociales muy severos. Ante esta situación y las restricciones impuestas desde el exterior (principalmente desde Estados Unidos), la integración regional deviene un mecanismo significativo. El regreso de un modelo de integración regional de corte neoliberal resulta incompatible con las actuales tendencias de la economía mundial. El futuro de América Latina y el Caribe está ligado al establecimiento de vínculos que desarrollen mayor cooperación con los países del Sur, así como otras propuestas multilaterales que revaloricen la integración.

Con el propósito de mostrar el estado actual de los procesos de integración y cooperación a nivel regional, la presente investigación pretende dar respuestas a varias interrogantes entre ellas, ¿cuál es el panorama económico y social de América Latina y el Caribe?, ¿qué desempeño ha tenido la integración frente a la COVID-19?, ¿qué factores condicionan la necesidad de la integración o un mayor regionalismo? ¿cuáles son las oportunidades que tiene la región para relanzar la integración?

El tema se organizó en tres partes. La primera introduce el panorama macroeconómico, social y político de la región, la segunda la situación actual de la integración y el papel desempeñado frente a la COVID-19 y la tercera aborda la ambivalencia de la COVID-19, enfatizando en sus potencialidades para abrir oportunidades para relanzar la integración regional.

## **AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE EN EL EPICENTRO DE LA CRISIS GLOBAL**

### **Panorama económico más reciente**

A inicios de la tercera década del siglo XXI, los países de América Latina y el Caribe, atraviesan por el peor momento económico en décadas: el fin del ciclo de las commodities, la “guerra comercial” impulsada por Estados Unidos, el retroceso económico global, y la inestabilidad en la región son sus principales detonantes.

La tendencia económica decreciente de América Latina se remonta al 2014, y hasta el 2019 –cuando cayó hasta solo 0,1%– el crecimiento promedio del producto interno bruto (PIB) regional fue solo 0,3%, un quinquenio perdido (CEPAL, 2021a).

El impacto brutal de la pandemia, que no encuentra comparación con ninguna otra zona del mundo subdesarrollado, ha puesto al desnudo la gravedad de la crisis económica estructural que padece la región, lastrada por las profundas fracturas sociales y debilidad institucional derivadas de más de una década de aplicación del conjunto de políticas económicas de corte neoliberal. Al cierre del 2020, el PIB conjunto de América Latina y el Caribe se contrajo 7,7%, una caída superior al billón de dólares, quedando en 4,2 billones de dólares. Es la mayor crisis económica en los últimos 120 años en Latinoamérica. De hecho, el periodo 2014-2020 será el de más bajo crecimiento en los últimos setenta años, peor incluso que la llamada “década perdida” de los ochenta (CEPAL, 2021a).

La capacidad productiva de la región ha sufrido un duro golpe: casi tres millones de empresas han cerrado a causa de la pandemia, es decir alrededor del 20% del total. El 20,7% de las microempresas (más de 2,6 millones) han desaparecido, junto al 0,6% de las grandes empresas. En su gran mayoría, son empresas dedicadas al comercio; a servicios comunitarios, sociales y personales; y hoteles y restaurantes (CEPAL, 2021a).

En una clara señal de alarma para el mediano plazo, el 92% de la producción intensiva en tecnología ha sufrido un impacto fuerte por la crisis: reaparece el viejo fantasma de quedar al margen de las tendencias mundiales, encaminadas ahora hacia la digitalización (CEPAL, 2021a).

Por otra parte, el comercio exterior ha dejado de ser un motor de crecimiento de las economías latinoamericanas, de tal manera que la región cerró el 2020 con una caída de -13% en las exportaciones y -20% en las importaciones, lo que supone su peor resultado desde la crisis financiera del 2008-2009, dicha situación se da como resultado de la abrupta caída de la demanda mundial generada por la pandemia (ver más adelante) (CEPAL, 2021b).

## ¿Nueva crisis de la deuda externa?

En todos los países de la región, sin excepción, la situación fiscal se ha deteriorado y el nivel de endeudamiento aumentado, de forma tal que la deuda pública conjunta de la región alcanzó los 3,3 billones de dólares en 2020 (79,3% del PIB frente a 68,9% en 2019), un aumento de alrededor de 200.000 millones de dólares; lo que convierte a América Latina y el Caribe en la región más endeudada del mundo subdesarrollado. El servicio de la deuda en relación con las exportaciones de bienes y servicios se elevó al 57% en el año indicado (CEPAL, 2021a).

En algunos países de la región, la deuda ha aumentado de forma abrupta, lo que amenaza en convertirse en una crisis de deuda soberana en 2021. La mayor deuda pública se concentra en Brasil (100% de su PIB), Argentina (97%) y Colombia (70%), seguidos por Ecuador (65,3%) y México (52,4%), todos con niveles ligeramente superiores al 50% antes de la pandemia (CEPAL, 2021a).

Mientras tanto, los flujos de inversión extranjera directa (IED) hacia la región se han reducido aproximadamente un 50%, situándose en 82.000 millones de dólares en 2020; particularmente en Perú, Argentina, Chile y Colombia (CEPAL, 2020c).

Las remesas de los trabajadores latinoamericanos desde fuera de la región se redujeron un 19,3% en 2020 (Banco Mundial, 2021). Estas rentas son muy importantes en Centroamérica, donde representan entre el 13% y el 20% del PIB, especialmente para los hogares más vulnerables. Entre el 80% y el 90% de las remesas se han destinado a cubrir necesidades básicas de los hogares, como la alimentación o la salud (CEPAL, 2021a).

Los recursos provenientes del Fondo Monetario Internacional (FMI), alcanzaron para cubrir como promedio el 23,1% de las necesidades de financiamiento de los países latinoamericanos, equivalente solamente al 0,8% del PIB y al 6,5 de las reservas internacionales de la región. Además, esta no es una opción disponible para la mayoría de los países, en particular para los pequeños estados insulares del Caribe, pues solo se benefician de estos instrumentos economías más sólidas como Chile, Colombia y Perú<sup>2</sup>.

En sus grandes cifras, el FMI ha trasladado a los países de América Latina líneas de apoyo de emergencia por un valor total de 11.700 millones de dólares, y ha puesto a disposición de tres países (Chile, Colombia y Perú), líneas de crédito flexibles por un monto de 51.878 millones de dólares (en el mes de diciembre de 2020 Colombia solicitó un primer desembolso por 5.400 millones). Se trata, pues,

---

<sup>2</sup> Para más detalle ver: [https://www.cepal.org/sites/default/files/publication/files/46710/S2100064\\_es.pdf](https://www.cepal.org/sites/default/files/publication/files/46710/S2100064_es.pdf) (fecha de consulta: 29 de mayo de 2021).

de una ayuda total situada en 63.555 millones de dólares, a la que se podría añadir la línea de crédito de México, por 44.000 millones, anterior a la crisis.

La respuesta financiera a la crisis pandémica ha tenido dos caras, una pública y otra privada, esta última de mayor magnitud. En efecto, el 2020 fue un año récord también en el acceso a los mercados financieros mediante emisiones de deuda. Las cifras han superado los 70.000 millones de dólares, el récord histórico de 2016, pero sin participación de Argentina, entonces el gran emisor (el promedio anual, excluyendo a Argentina, había sido entre 2015 y 2019 de 30.000 millones de dólares), así que se ha más que duplicado el uso de la deuda privada en el período.

A diferencia de los países ricos, América Latina se ha vuelto atractiva para los grandes fondos de inversión porque ofrece intereses más altos en relación al resto del mundo. Esa es la razón fundamental que explica el constante flujo de capital privado hacia la región en medio de la crisis. Y la mayor parte de ese también llamado “capital golondrina” proviene de inversores en Wall Street. Gobiernos y empresas en Latinoamérica han aprovechado el momento para pedir prestado. En 2020 América Latina emitió bonos de deuda gubernamental y corporativa por un valor cercano a los 157.000 millones de dólares en mercados internacionales. En especial, los países de América Latina regresaron con fuerza a Wall Street, emitiendo un total de 115.200 millones de dólares en deuda (López, 2021).

Impulsada por el abrupto incremento de la inflación, la Fed pudiera dar marcha atrás y subir las tasas de interés; e incluso otros mercados pudieran devenir más atractivos para invertir. Existe el riesgo que se produzca una nueva fuga de capitales de la región, que es básicamente, menos facilidad para conseguir financiamiento externo. No es posible olvidar que más allá del entorno externo, también puede haber factores domésticos que impulsen una fuga de capitales en un país específico, como la inestabilidad política y la incertidumbre.

Los Gobiernos en América Latina tienen que estar preparados con suficientes reservas internacionales en sus arcas para hacerle frente a las fluctuaciones del tipo de cambio que vendrán en el momento en que los países desarrollados empiecen a cambiar su política monetaria.

### **Abrupta regresión social**

En medio de todo ello, los avances sociales de la etapa de auge de las commodities –reducción de la pobreza, expansión de clases medias, leve descenso de la desigualdad– se han deteriorado a un ritmo sin precedentes en la región, convirtiéndola en la más afectada por el COVID-19 en el mundo: la tasa de desempleo ha subido hasta 10,7% (44,1 millones de personas están desocupadas) frente 8,1% en 2019, con las mayores pérdidas entre las mujeres,

los trabajadores informales, los jóvenes y los migrantes. La informalidad<sup>3</sup> afecta a entre el 55% y el 57% de los trabajadores de la región que no cuentan con un sistema de protección social. Alrededor de 25 millones de personas habrían salido de la fuerza laboral en 2020 en la región.

A pesar de las medidas de protección social, el total de personas en situación de pobreza aumentó en más de 20 millones y alcanzó los 209 millones en 2020, el 33,7% de la población en América Latina y El Caribe, un nivel no observado en los últimos 12 años. Por su parte, la pobreza extrema alcanzó a 78 millones de habitantes –un aumento de 8 millones en solo 2020–; es decir 12,5% de la población latinoamericana, un nivel que no se registraba hace 20 años (CEPAL, 2021a).

Lo más preocupante es que persiste la inestabilidad e incertidumbre y aún no se vislumbra un cambio de tendencia hacia una trayectoria de crecimiento sostenido. Los nuevos picos de la pandemia tienen efecto y se seguirán presentando mientras no se alcance la inmunidad de rebaño calculado con el 70% de la población vacunada.

Las economías de América Latina serán incapaces de recuperarse por completo en 2021, cuando se espera una tasa de crecimiento del PIB de 3,7%, pero esa mejora no será más que un “rebote estadístico” y no alcanzará para recuperar los niveles de actividad económica previos a la pandemia del coronavirus. La recuperación del nivel de PIB pre crisis será lenta y se alcanzaría recién hacia el año 2024 (CEPAL, 2021a).

Ello define un escenario de expectativas sociales en ascenso que no se alcanzarán, tanto para esas clases medias como para los sectores de la población que ya no eran pobres, pero sí vulnerables ante la recesión. Como ha señalado la secretaria ejecutiva de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe de Naciones Unidas (CEPAL, 2020), Alicia Bárcena, las sociedades latinoamericanas no soportarían una nueva ronda de políticas de ajuste y es necesaria otra matriz de política económica: “es el momento de la política fiscal para reactivar el crecimiento y responder a las demandas sociales”.

Así pues, el fin de los ingresos asociados al boom de los commodities, otrora impulsado por la creciente demanda china de alimentos y minerales, junto a la incapacidad de los países de la región de transformar sus estructuras productivas o, al menos, de evitar la creciente primarización y concentración de su perfil productivo y exportador, amenazan con erosionar las bases sobre las cuales se

---

<sup>3</sup> Además, el hecho de que en América Latina la pobreza esté tan íntimamente ligada a la informalidad hace que, paradójicamente, los más necesitados sean los menos beneficiados de algunas de las políticas sociales más generales. La informalidad condena a la desprotección en la medida en que resulta más difícil para los gobiernos localizar al trabajador informal y ejecutar de forma efectiva políticas de ayuda.

construyeron los logros en términos de reducción de la pobreza y de la desigualdad durante la década previa.

### **¿Nuevo ciclo progresista?**

A tono con la inédita situación socioeconómica reseñada, la etapa más reciente tiene como uno de sus rasgos distintivos la reactivación de las luchas antineoliberales, con atisbos de resistencia anticapitalista, antipatriarcal y anticolonial, que adquirieron un punto álgido de confrontación durante 2019, 2020 y lo que va de 2021, a través de inéditas rebeliones callejeras, huelgas de masas y levantamientos populares, que tienen a la estatalidad como un territorio privilegiado de disputa y tensión, bajo un mismo horizonte emancipatorio y de democratización integral de las sociedades. Ello remite a considerar la configuración de una nueva fase de lo que se ha dado en llamar Ciclo de Impugnación al Neoliberalismo en América Latina (CINAL)<sup>4</sup>.

En una coyuntura de desgaste político evidente y crisis económica del neoliberalismo es atinado considerar la hipótesis de que el proceso de emergencia de gobiernos progresistas y de izquierda a principios de este siglo fue, además de una acumulación de fuerzas en las luchas populares, una “retirada” estratégica de los sectores más conservadores y reaccionarios de la política regional, con la finalidad de transferir la administración de la crisis, preservar la legitimidad política del sistema, y evitar procesos de mayor radicalización en América Latina (CIPI, 2018).

El progresismo y la izquierda en general se movieron dentro de los límites que impuso la derecha y, en ese contexto, optaron por enfatizar sus políticas en las áreas en las que el poder conquistado le permitía actuar con más dividendos; sin embargo, no se llegó a plantear cambios antisistémicos ni construir un modelo económico alternativo. Cuando se desplomaron los precios de los commodities a partir de 2011 y en adelante, la Izquierda perdió las bases de su tímido proyecto,

---

<sup>4</sup> La hegemonía neoliberal, desplegada en América Latina en los '90, se basó en una relación de fuerzas específica entre las clases fundamentales que operan en el ámbito nacional, engarzadas en el ciclo global de acumulación de capital que aún persiste. Al compás de los efectos sociales devastadores de las reformas estructurales neoliberales implementadas en la región, se despliega un crisol de resistencias populares en las que emergen, o bien cobran mayor envergadura, movimientos y organizaciones sociales y políticas que cuestionan estos proyectos de ajustes estructurales y privatizaciones, expresando diversos niveles de relaciones de fuerza en cada realidad nacional, pero que en conjunto tienden a formular una impugnación al neoliberalismo como proyecto hegemónico. En la primera década del nuevo siglo, sin embargo, las relaciones de fuerza se modificaron en buena parte de la región, como resultado de la combinación de diversos factores, entre los cuales resalta la activación de la lucha de masas, y dan lugar a un período de disputa hegemónica con el paradigma neoliberal, que adquiere contornos diversos según la peculiar conformación económica, social y política de cada espacio estatal nacional. Algunos autores han denominado a esta etapa “Ciclo de impugnación al neoliberalismo en América Latina” (CINAL), la cual tiene características particulares que, según ellos, han entrado en una nueva fase a partir de la crisis y reestructuración capitalista perfilada al promediar la segunda década de los años 2000 (Ouviaña, 2020; Thwaites Rey y Ouviaña 2021).

mientras las claves del poder –económico, mediático, jurídico y militar– se afianzaban en la Derecha (Robinson, 2018).

En lo que va del siglo XXI, América Latina y el Caribe ha sido territorio emblemático de importantes luchas y disputas en torno al Estado. Este escenario de enorme experimentación política ha implicado la irrupción y el fortalecimiento de una constelación de organizaciones populares y movimientos sociales que, con matices y contrastes, abarcaron distintos vaivenes y temporalidades, incluyendo apuestas gubernamentales que aspiraron –con diferentes niveles de radicalidad y vocación de ruptura– a tomar distancia del ideario clásico neoliberal (Bautista; Carolina et autres, 2020).

A partir del 2015 se constata un agotamiento y reversión de estos procesos, asistiendo al crecimiento de opciones políticas de derecha con un claro corte autoritario y conservador; pero muy pronto la región retomaría con renovada vitalidad la senda impugnadora del credo neoliberal, con nuevos gobiernos y alzamientos populares que la pandemia no logró desactivar.

A las puertas de la tercera década del siglo XXI, una ola de gobiernos antineoliberales sacudió a la región, con las victorias de Alberto Fernández en Argentina, de López Obrador en México, de Luis Arce en Bolivia. Es decir, en los resultados electorales de los últimos años, el centro izquierda y la izquierda han ganado a sus rivales de la derecha en diversos países de la región. Victorias con gran apoyo electoral, porque se fundamentan en políticas sociales, en políticas económicas antineoliberales, en la retomada de los procesos de integración latinoamericana.

El triunfo de Alberto Fernández (el peronismo) y la derrota de Macri en Argentina sacudieron el tablero sudamericano, hasta ese momento dominado por un eje conservador liderado por Brasil, Chile y Colombia. El kirchnerismo es emergente del movimiento fundado por Juan Domingo Perón en los años cuarenta, que agrupa a tendencias de izquierda junto con grupos sindicales conservadores y sectores de la ultraderecha. Con los Kirchner se inició en 2003 el periodo del “peronismo progre”, interrumpido por Macri en 2015. En esta segunda nueva etapa, el actual presidente Fernández debe jugar al equilibrista entre aquellas tensiones históricas del movimiento, ubicándose en un centro moderado en lo económico y progresista en lo social, con la ley del aborto aprobada en diciembre pasado como bandera de este juego de ambivalencias.

Más aún, el ¡Fin del lucro! que ya había sido escuchado como principal grito de protesta y exigencia popular en 2011 en Chile, se actualizó durante octubre y noviembre de 2019 a partir de un clima de hartazgo generalizado que equivalió a un estruendoso ¡Ya Basta!, similar al lanzado por el zapatismo desde la Selva Lacandona en los inicios del CINAL (Ouviaña, 2020).

Y si bien a lo largo del 2020 se vivió en variadas realidades de América Latina una situación ambivalente, signada por cierto “impasse” forzado por el contexto de pandemia y confinamiento al que instaron los gobiernos –y la institucionalidad estatal–al conjunto de la población, éste sin embargo no logró contener del todo ni tampoco aplacar de manera plena el descontento y la ebullición experimentada meses antes de la declaración de la cuarentena. A pesar de la ampliación y agudización de las funciones represivas del Estado, que incluyó desde la militarización de territorios hasta el minucioso control policial, y en muchos casos redundó en abusos, detenciones masivas, torturas, asesinatos y desapariciones forzadas de personas, en particular contra sectores populares que vieron dificultada la posibilidad de respetar la cuarentena (a raíz de sus condiciones de hacinamiento habitacional, de extrema precariedad laboral y de la vida misma), de todas formas se destacaron momentos de quiebre del encierro y recuperación activa del espacio público, sobre todo en Chile, Ecuador y Colombia, que instaron a romper el aislamiento y, sin descuidar los recaudos sanitarios, volver a ejercitar la protesta y el antagonismo de manera masiva (Ouviña, 2020).

Se vivencia un cuestionamiento y crisis tanto de la institucionalidad estatal forjada en las últimas décadas, como una impugnación de los “componentes de larga duración” del Estado. En un texto escrito cuando aún formaba parte del grupo Comuna, Álvaro García Linera planteaba a modo de hipótesis que las luchas sociopolíticas desplegadas en Bolivia entre finales del siglo XX y comienzos del actual –a las que enmarcamos en un plano más amplio en el CINAL– no solo pusieron “en cuestión los componentes de corta duración del Estado (su carácter neoliberal), sino también varios de sus componentes de ‘larga duración’ de su cualidad republicana. Por lo tanto, estamos asistiendo a una doble crisis o el montaje de dos crisis” (García Linera, 2005).

Con sus especificidades y rasgos distintivos, esta fisura, que supone un quiebre o fractura de las estructuras coloniales y demarcaciones propias del Estado republicano implantado de manera despótica, parece existir también en otras realidades de América Latina, donde además de debilitarse los pilares del orden estatal neoliberal, han crujido los fundamentos patriarcales, racistas, monoculturales y de la democracia liberal inscrita en la tradición moderna (Ouviña, 2020).

No resulta casual que justamente un año después del auge de la protesta en las calles en realidades como Ecuador, Chile y Colombia, se repliquen esos repertorios de acción, canticos y dinámicas de movilización en los principales puntos del Perú.

Este país andino vive desde hace varios años una crisis política de enormes proporciones, agudizada por los desmanejos en torno a la pandemia, que hizo de él uno de los territorios más afectados por el coronavirus a nivel continental y global. La continuidad y exacerbación neoliberal en las últimas décadas –con la acumulación por despojo como pivote fundamental– tuvo como contracara

numerosas luchas populares, que se remontan a las movilizaciones del año 2000 contra el régimen fujimorista, y dentro de las que se destacan en la última década las resistencias indígenas y campesinas en rechazo a proyectos megaminereros y extractivistas en regiones de la sierra y amazonia.

El desprestigio y la deslegitimación progresivos del conjunto de los partidos políticos, y en particular de la élite gubernamental, agudizado en 2020 con una pésima gestión sanitaria y socioeconómica de la pandemia, combinado con otros malestares, ha terminado con la victoria del candidato de la izquierda Pedro Castillo en las elecciones de junio de 2021.

Así, todo parece indicar que, con vaivenes, destellos, ascensos y reflujos, el CINAL se mantuvo abierto durante las últimas dos décadas y hoy cobra mayor ímpetu y radicalidad a instancias de la pandemia, configurando un reimpulso o nueva fase, donde los procesos forjados por fuera de las estructuras estatales heredadas del neoliberalismo –y sostenidas por los gobiernos progresistas casi sin vocación de ruptura a lo largo del período de auge del CINAL–, adquieren creciente centralidad en la dinámica impugnatoria en tanto autodeterminación de masas. Las recientes experiencias contestatarias se inscriben y pueden ser consideradas como parte de un ciclo de reanudación y disputa hegemónica frente a la contraofensiva de un neoliberalismo “tardío” y de coaliciones de corte conservador en América Latina, a la vez que delinean un posible momento transicional en la estatalidad latinoamericana, a raíz de la crisis orgánica, y la pérdida de legitimidad de los partidos tradicionales, que aún no logra ser suturada.

Aquellos territorios signados por mayor cantidad de contradicciones de orden neoliberal, de un neoliberalismo de larga duración o un extractivismo belicoso –cuyos Estados ostentan cierto grado de debilidad por carecer de una hegemonía sólida en clave consensual o resultar ella sumamente precaria, pero a la vez resultan fuertes en cuanto a su faceta represiva o de maquinaria disciplinante, que se encuentra en guerra con un sector relevante de su propia población–, son hoy epicentro de la agudización de la lucha de clases y fungen de puntos de condensación de la relación de fuerzas a nivel regional, por lo que de conjunto inauguran un momento constitutivo en términos continentales, que parece reconfigurar, quebrar o bien trastocar la correlación de fuerzas existente (Ouviña, 2020).

En este marco, la creación de plataformas sociopolíticas amplias y el surgimiento de sujetos/as que trascienden la dimensión estrictamente sectorial o corporativa, cobran creciente importancia para la construcción de alternativas políticas de carácter posneoliberal que enfrentan también la constante precarización de la vida.

La derecha parece sentada sobre una bomba de tiempo, pues sabe –aterrada– que en algún momento las clases oprimidas, que nunca desaparecieron de la lucha, pueden volver a tomar la iniciativa. La cuestión es cómo encontrar los

caminos que devuelvan la posibilidad de tomar esa iniciativa. El debate está abierto.

## **LA INTEGRACIÓN DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE**

### **Breve historia reciente**

En la perspectiva de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), la integración regional en ALC ha transitado por tres etapas en los últimos 60 años (2021)<sup>5</sup>. “Entre 1960-80, se ubica la primera etapa, surgieron los primeros esquemas en el contexto de la estrategia de industrialización liderada por el Estado.

La segunda, entre 1990-2005, asociada al concepto del “regionalismo abierto” se caracterizó por la búsqueda de una mejor inserción de la región en una economía mundial globalizada, mediante la reducción simultánea de las barreras al comercio intrarregional y con el resto del mundo”. Así, hubo alta convergencia ideológica durante la “redemocratización” de la segunda mitad de la década de 1980 en torno a la integración comercial y unidireccional alcanzada, incluso como reacción a la globalización (Mattli, 1999), se creía que la integración de mercados era la condición para la inserción internacional de la región, o para la consolidación de los “nuevos regímenes democráticos”. Tenía como base fundamental los preceptos de apertura de mercados y liberalismo comercial.

En su primera década de convergencia liberal los proyectos integracionistas de la época avanzaron en la negociación conjunta de aranceles comunes, liberalizando áreas donde el comercio producía mayores ganancias y desarrollando el comercio intrarregional. Sin embargo, este proceso se vio interrumpido por sus magros resultados en términos de desarrollo social y económico; entre otros factores. La idea de crear una cadena de producción en

---

<sup>5</sup> Tradicionalmente, la literatura ha diferenciado la cooperación regional de la integración, en cuanto esta última implicaría una mayor cesión o puesta en común de la soberanía, en su variante supranacional, frente a las alternativas intergubernamentales (Nolte, 2017). A su vez, se ha considerado la categoría de regionalismo como un paraguas general que abarca tanto ejercicios de cooperación como de integración, pero que no necesariamente contiene las elevadas exigencias de esta última. Sin embargo, tras las experiencias de los regionalismos latinoamericanos del siglo XXI, los autores debaten sobre la pertinencia de estas definiciones. Por un lado, Quiliconi y Rivera (2019) sostienen que a la luz de estos fenómenos tal distinción no es pertinente, pues lo que une al regionalismo y la integración es la cooperación, que puede ocurrir a distintos niveles. Por otro lado, desde una perspectiva más crítica, pero arribando a una conclusión similar, trabajos como los de Van Klaveren (2018) sostienen que frente a la ausencia de elementos propios de integración en las iniciativas latinoamericanas, la distinción entre regionalismo e integración regional, o la consideración de esta última como una subcategoría con elementos propios, pierde sentido, proponiendo así agrupar los distintos fenómenos bajo un solo paraguas conceptual. Todas estas discusiones, además, se dan en el marco de lo que Perrota y Porcelli (2019) denominan “regionalismo adjetivado”, esto es, la producción académica de distintas caracterizaciones que han intentado capturar los rasgos más salientes del nuevo regionalismo latinoamericano.

escala entre socios de la región nunca llegó a ser implementada debido a la resistencia de actores económicos domésticos que colocaron obstáculos a las iniciativas de carácter defensivo de los procesos de integración regionales. En el pasaje de siglo algunas de las condiciones básicas para el funcionamiento del regionalismo abierto se modificaron.

La tercera etapa, 2005-2015, denominada de “regionalismo posliberal”, “poshegemónico” o “estratégico”<sup>6</sup>, puso énfasis en el incremento de la autonomía política y económica regional, en la ampliación de la agenda de la integración hacia aspectos políticos, sociales y económicos no comerciales como infraestructura y energía. Y su auge coincidió en gran medida con la bonanza asociada al superciclo de los altos precios de los productos básicos a nivel mundial. Impulsado por los gobiernos progresistas, principalmente en América del Sur, este regionalismo tendría algunas características definitorias: “Primacía de la agenda política y una menor atención de la agenda económica y comercial; el retorno de la agenda de desarrollo; un mayor papel de los actores estatales; un énfasis mayor en la agenda positiva de la integración; una mayor preocupación por las dimensiones sociales y las asimetrías en cuanto a niveles de desarrollo; mayor preocupación por [...] la infraestructura regional; más énfasis en la seguridad energética; la búsqueda de fórmulas para promover [...] la legitimación social de los procesos de integración (Sanahuja, 2009)”.

Paulatinamente, comenzaron a establecerse mecanismos de protección de mercados que, al cambiar el signo ideológico de los gobiernos de la región, se convirtieron, abiertamente, en políticas de desarrollo nacional de corte proteccionista o neodesarrollista. Estableciéndose, entonces, un nuevo período de convergencia ideológica denominado “consenso progresista”<sup>7</sup>.

Junto al objetivo básico de reducción de la pobreza y de la desigualdad, los nuevos gobiernos convergieron en sus políticas externas mediante la adopción de tendencias a la negociación colectiva de asuntos múltiples, estableciendo preferencias cooperativas a nivel regional que determinaron más construcción de gobernanza y el cambio hacia un nuevo regionalismo. Uno de los términos más utilizados para referirse a este período es el de regionalismo posliberal; sugerido inicialmente en un trabajo publicado por la Cepal (Veiga y Rios, 2007).

La característica fundamental y distintiva de esa nueva configuración de la integración es, según los autores, la apertura hacia aspectos políticos como asuntos relevantes a coordinar entre los países de la región; por sobre el protagonismo que la integración comercial tuviera otrora. Ese nuevo espacio de la

---

<sup>6</sup> Briceño-Ruiz (2018) identifica tres modelos de integración económica y tres de cooperación política, en su concepción, el regionalismo de esa época debería denominarse regionalismo estratégico.

<sup>7</sup> También este término ha sido muy debatido en la literatura, pensando en la mejor manera de etiquetar al período: gobiernos progresistas (Lima, M. (Org.), 2008); marea rosa (Panizza, 2006; 2009; Silva, 2009, 2010).

política trae a la agenda común la discusión sobre las asimetrías regionales, los problemas de integración física, la necesidad de establecer posicionamientos comunes frente a ámbitos multilaterales globales, entre otros asuntos políticos que adquieren relevancia. El regionalismo supera a la vertiente ideológica liberal que caracterizara las negociaciones de la década anterior; para reposicionarse en torno a otra convergencia. El Foro de San Pablo, al congregarse a partidos de izquierda de la región, fue local de debate de esas proposiciones (Dabène, 2012).

Al de Veiga y Rios se sumaron análisis como el de Sanahuja (2008, 2010, 2012), que destaca del regionalismo posliberal su orientación a la construcción de estados desarrollistas, en oposición a la integración como instrumento de inserción internacional en un mundo globalizado, característica del modelo anterior. Esta concepción enfatiza la revitalización del papel del Estado en la construcción social y política de la integración con una perspectiva autonomista. Los gobiernos de la región tendrían como objetivo superar el trilema entre la estrategia de desarrollo autónomo, la defensa de la soberanía nacional y la autonomía en el plano internacional (Sanahuja 2012), por tales motivos el regionalismo construido por esa época ha sido denominado de productivo (Briceño-Ruiz, 2018). En ese sentido, había alta convergencia en torno a la idea de integración como instrumento de desarrollo, pero disminuía al pensar en su ejecución habiendo variados ejemplos de conductas pragmáticas en tal instancia.

Riggirozzi y Tussie (2012) adoptaron el término regionalismo poshegemónico para enfatizar el carácter estructural de las nuevas propuestas en dos sentidos: respecto a la nueva capacidad desarrollista-autónoma que intentaron construir y con relación a la posición que Latinoamérica asumió en el escenario global frente al liderazgo estadounidense. Se estaría recuperando la idea de regionalismo defensivo en un sentido ideológico-político, profundamente crítico de la etapa anterior neoliberal y orientado para el desarrollo humano en una perspectiva más amplia de integración. Ya, Briceño-Ruiz y Ribeiro Hoffmann (2015) apuntan al regionalismo poshegemónico enfatizando su pluralidad, con la coexistencia y sobreposición de diferentes modelos de cooperación e integración. En tal sentido, la coexistencia de diferentes proyectos denota la no existencia de un consenso hegemónico de un tipo de regionalismo y abre la posibilidad para la construcción de modelos antagónicos (Briceño-Ruiz, 2017).

Detrás de la existencia del regionalismo poshegemónico, se encuentra la emergencia de iniciativas como UNASUR, la CELAC o la Alternativa Bolivariana para América Latina y el Caribe-Tratado de los Pueblos (ALBA-TCP), sumadas al cambio en las prioridades asignadas por los gobiernos al proyecto del Mercosur.

Más allá de la “afinidad ideológica”, no pocas veces invocada por los gobiernos progresistas, en los hechos no se constataron avances significativos en las convergencias y en esta pauta de regionalismo programático. En realidad, se trató de ambiciosos proyectos sin confirmación.

La acción conjunta y compleja de una serie de factores, terminó por restar credibilidad al nuevo enfoque de integración y regionalismo “posliberal” en un momento de fuertes desafíos externos; a saber: la persistencia de dificultades en la agenda comercial, los problemas para avanzar en proyectos comunes en materia de complementación productiva y en infraestructura, la persistencia de conflictos originados en la divergencia de los proyectos construidos desde el espacio nacional de espaldas a la región, la no superación de las asimetrías de los socios, el incumplimiento frecuente de lo acordado, la emergencia de contenciosos bilaterales, la falta de concertación de posturas en organismos multilaterales o plurilaterales<sup>8</sup>, el solapamiento de las distintas iniciativas, y los casi nulos avances en materia de agenda externa común.

Al respecto, algunos analistas advirtieron en medio del boom sobre las consecuencias negativas de la ausencia de un pensamiento estratégico regional en relación con el impacto de la crisis financiera global de 2008 y la insuficiencia de los esfuerzos para generar una corriente de pensamiento económico y social alternativo que sustentara a las fuerzas progresistas tal y como, con éxito, lo había logrado el pensamiento neoconservador durante cuatro décadas (Maira, 2009). Sin embargo, “los progresismos”, en particular aquellos que en 2009 detentaban los gobiernos en América del Sur –todavía en pleno “auge de los commodities” pero ya con la señal de la crisis de 2008–, concibieron otras agendas menos desafiantes, tanto en el campo decisivo de las alternativas de inserción internacional, como en el de la exigencia de nuevas ideas y proyectos para un desarrollo diferente con equidad social.

Asimismo, otros estudios han llamado la atención sobre el hecho de que durante el decenio progresista coexistieron varios regionalismos en la región, pues a la alternativa postliberal o “revisionista” del Mercosur, cabe agregar la continuidad del regionalismo abierto en el área del Pacífico, así como la alternativa del regionalismo bolivariano o “antisistémico”, que adoptó rasgos propios (Briceño Ruiz, 2013). Otros investigadores, indagando con mayor profundidad en las lógicas de funcionamiento y los resultados alcanzados en nuevas organizaciones como UNASUR, encontraron que la afinidad ideológica puede verse como una condición necesaria pero no suficiente para el sostenimiento de la cooperación, siendo el liderazgo el otro componente clave de la ecuación (Quiliconi y Rivera, 2019).

Así, el balance del decenio progresista deja tanto luces como sombras. La coordinación política desde UNASUR permitió la resolución de situaciones políticas complejas a fines de la primera década de 2000, como la crisis territorial boliviana, el intento de golpe policial en Ecuador o la escalada entre la Colombia de Álvaro Uribe y la Venezuela de Hugo Chávez. También mostró las

---

<sup>8</sup> Un ejemplo ilustrativo de ello ha sido la participación de Argentina, Brasil y México en el G20 financiero. No solo no intentaron investir la representación oficiosa de América Latina en dicho foro sino que tampoco llegaron a concertar sus posiciones entre sí.

potencialidades asociadas al trabajo conjunto en materia de salud o seguridad regional. De hecho, siguiendo a Riggiozzi (2020), el caso de las políticas regionales sanitarias fue paradigmático. En UNASUR, destacó la creación del Instituto Sudamericano de Gobernanza de la Salud, bajo los auspicios del Consejo Sudamericano de Salud, que propició mediante investigaciones la formulación de políticas sudamericanas comunes en las negociaciones internacionales.

Y, al mismo tiempo, resaltaron los esfuerzos desde dicho Consejo por establecer mecanismos para mejorar el acceso a medicamentos a precios más convenientes, ya sea mediante la difusión de información, las compras conjuntas o las demandas de flexibilización de los regímenes de patentes. Estos esfuerzos avanzaron en conjunto con los desarrollados por el propio Mercosur, que en el marco de su Plan Estratégico de Acción Social, impulsó la coordinación y armonización de las políticas sanitarias de sus miembros. El fuerte impacto de la pandemia y la descoordinación de la región para enfrentarlo, hace echar de menos muchas de aquellas iniciativas, cuya consolidación hubiera sido central en 2020 (Riggiozzi, 2020).

Es un dato que América Latina obtuvo, durante la primera década del Siglo XXI, beneficios de la explotación de sus bienes naturales y que, sobre todo los gobiernos incluidos en el CINAL aprovecharon la circunstancia para apropiarse de una porción de la renta y destinarla a financiar políticas redistributivas. Sin embargo, quizás, no pudieron usar esa ventaja para desactivar la matriz productiva neoliberal –dominante desde los años noventa–, entre cuyas características centrales están el predominio de la financiarización globalizada y la intensificación de la explotación de bienes naturales. A la ausencia de liderazgos sostenidos y de capacidades institucionales, se sumó la falta de respuestas en otras dimensiones clave (como infraestructura o integración productiva), lo que inhibió de esta forma la sostenibilidad de la propuesta postliberal.

Las políticas económicas aseguraron las ventajas de corto plazo del ciclo, lo que redundó en que se acentuaran las tendencias a la reprimarización y el extractivismo preexistentes. Esta bonanza brindó la posibilidad de eludir, por un tiempo, el conflicto abierto con las clases propietarias mientras se incluía, con políticas sociales, a los sectores más desfavorecidos. A la vez, sirvió para profundizar los rasgos estructurales y desplazó la posibilidad de encarar modelos alternativos.

La reversión del ciclo de auge económico, como consecuencia del impacto de la crisis de 2008 en la economía mundial, empezó a hacerse sentir en la región en la segunda década del Siglo XXI, generando desestabilización política y agitación social. A partir de 2015, las derechas sociales y políticas que habían resistido, con mayor o menor belicosidad, tanto las impugnaciones que les planteaban los movimientos sociales como el despliegue de medidas de carácter popular, lograron reagruparse y retomar la conducción estatal, en un clima de revancha social y regresividad económica y sociocultural muy acentuada. Se abrió así un

período de confrontación y de disputa hegemónica en gran parte de los países de la región.

### **La integración regional en tiempos de pandemia: de la configuración a la parálisis**

La desarticulación del regionalismo posliberal, impulsado por la crítica situación de Venezuela, se potenció con el llamado “giro a la derecha” de la región a finales de la década pasada, marcado por la victoria electoral de un proyecto de centroderecha liberal en 2015 en Argentina, con la presidencia de Macri y el cambio de la dirección del gobierno de Brasil hacia una orientación política similar en el 2018; a lo cual se suman las victorias de Sebastián Piñera en Chile e Iván Duque en Colombia. Las derechas sociales y políticas que habían resistido, con mayor o menor belicosidad, tanto las impugnaciones que les planteaban los movimientos sociales como el despliegue de medidas de carácter popular, lograron reagruparse y retomar la conducción estatal, en un clima de revancha social y regresividad económica y sociocultural muy acentuada. Se abrió así un período de confrontación y de disputa hegemónica en gran parte de los países de la región.

Los esquemas de integración<sup>9</sup> y concertación<sup>10</sup> regional entraron en una etapa de transición o reconfiguración<sup>11</sup>, con una precaria capacidad de concertación para conseguir posiciones comunes en escenarios de incertidumbre e inseguridad. La ALBA-TCP, enfrentaba crecientes desafíos medulares: la crisis venezolana tras la caída de los precios internacionales del petróleo, las diferencias en los niveles de desarrollo de sus miembros, la poca efectividad de los mecanismos ensayados para lograr una mayor interacción comercial y productiva entre sus integrantes; y las limitaciones en términos institucionales, entre otros; que dibujaban su estancamiento.

Paralelamente, se producía la implosión de UNASUR, en un contexto signado por la falta de acuerdo respecto a la elección de un nuevo secretario general tras la conclusión del mandato de Ernesto Samper, la presidencia de Bolsonaro en Brasil y las diferencias respecto al abordaje de la crisis venezolana como telón de fondo: en abril de 2018, seis Estados parte, entre los que se incluía Brasil<sup>12</sup>, anunciaron

---

<sup>9</sup> ALBA-TCP, MERCOSUR, Alianza del Pacífico, Comunidad Andina de Naciones (CAN), SICA y CARICOM.

<sup>10</sup> ALADI, UNASUR y CELAC analizados en el documento.

<sup>11</sup> Significa que algunos esquemas están estancados (ALBA-TCP, MERCOSUR, CAN, UNASUR y CELAC), otros revalorizan el regionalismo abierto (Alianza del Pacífico), y tres se mantienen estables pero con debilidades internas (CARICOM, SICA y ALADI).

<sup>12</sup> Con otros antecedentes en la historia de más larga duración, la apuesta geopolítica sudamericana como plataforma de proyección global disfrutaba de cierto consenso en Brasil. Y, de hecho, para el propio funcionamiento de UNASUR, el liderazgo brasileño, que varió en intensidad por temas, ha sido destacado como un factor clave a la hora de mostrar los niveles de cooperación alcanzados (Quiliconi y Rivera, 2019). La retirada de Brasil resultaba expresiva del nuevo contexto

el “retiro temporal” de la organización<sup>13</sup>. Tal decisión resultaba expresiva del nuevo contexto regional, pues no era esperable que un instrumento del regionalismo sudamericano pudiera sobrevivir sin Brasil y, menos aún, sin Brasil ni Argentina. La dimensión ideológica de este retiro combinado por estos seis gobiernos, no casualmente dirigidos en ese momento por gobiernos de derecha, resulta indesmentible, más allá de que fue justificada por la necesidad de “desideologizar” las propuestas de integración. Como alternativa, los países que se han retirado de UNASUR han promovido la constitución de grupos ad hoc como el autodenominado Grupo de Lima, cuya temática se restringe a la crisis venezolana, y a la vez han procurado reemplazar la institucionalidad previa con nuevas iniciativas de perfil meramente declaracionista como el Foro para el Progreso de América del Sur (PROSUR). Un breve análisis de sus recientes trayectorias, prácticamente ausentes, contribuye a ilustrar el argumento de la reconfiguración del regionalismo.

El Grupo de Lima, establecido tras la denominada Declaración de Lima de agosto de 2017, se ha reunido periódicamente como instancia informal en busca de soluciones a la crisis política de Venezuela, con el aval manifiesto de EE.UU., la UE y la OEA. Sin embargo, a pesar de la retórica y de las acciones tendentes a presionar y deslegitimar al gobierno de Nicolás Maduro –como por ejemplo a través del reconocimiento de enviados del líder opositor y presidente de la Asamblea Nacional, Juan Guaidó–, no ha logrado generar un impacto sustantivo que reconduzca la situación venezolana. Al mismo tiempo, y a pesar de los intentos de coordinación con la Administración estadounidense, el gobierno de Trump se reservó el derecho a formular e implementar iniciativas unilaterales de sanciones, llegando incluso a proponer verbalmente la intervención armada, extremo rechazado por el Grupo.

Por otra parte, el Grupo de Lima ha convivido – aunque con manifiesto recelo– con iniciativas más “dialoguistas”, orientadas a una salida a la crisis de forma concertada, como el Grupo de Contacto Internacional y el Mecanismo de Montevideo, lo que demuestra la ausencia de un consenso regional (Caetano y Pose, 2020). En última instancia, las acciones de los gobiernos parecen haberse movido más por la búsqueda de réditos electorales domésticos, sumada a la preocupación por los efectos “colaterales” de la crisis, como los crecientes flujos migratorios, que por el genuino interés en una resolución pacífica del conflicto venezolano. Además, en la actualidad, el Grupo parece estar en crisis con Andrés Manuel López Obrador en México que ha significado un revés importante; la crisis interna en Chile y la disminución del liderazgo de Sebastián Piñera; las protestas contra Mario Abdo Benítez en Paraguay, la salida de Argentina del grupo y la llegada de Luis Arce en Bolivia. En efecto, la mayoría de los anteriores gobiernos

---

regional, pues no era esperable que un instrumento del regionalismo sudamericano pudiera sobrevivir sin el gigante sudamericano y, menos aún, sin Brasil ni Argentina.

<sup>13</sup> Los otros cinco Estados fueron Argentina, Paraguay, Chile, Colombia y Perú. Posteriormente se retiraron Uruguay y Ecuador.

conservadores que habían sido muy activos en la presión en contra de Venezuela han desaparecido.

Posteriormente, en medio de la erosión de los instrumentos regionales existentes, los países que suspendieron temporalmente su actuación en UNASUR, decidieron crear PROSUR. Tal vez sintomático de la debilidad de la propuesta sea el hecho de que los líderes del proyecto, al menos públicamente, fueron Chile y Colombia, con Brasil ubicado en el “asiento de atrás”. Si los hallazgos acerca de la importancia del liderazgo regional registrado para UNASUR se sostienen para esta nueva iniciativa, la expectativa teórica es que los niveles de cooperación a alcanzar no serán muy elevados. Durante su lanzamiento, el presidente Piñera destacó que la opción de PROSUR era una apuesta por el pragmatismo y la flexibilidad, en contraposición a lo que presentó como una burocrática e ideologizada UNASUR. Sin embargo, en los hechos, PROSUR parece constituirse en el mejor de los casos como el reemplazo de una ideología, más cercana a los gobiernos progresistas, por otra afiliada a las opciones neoconservadoras en la región.

Pero, además, de la observación de PROSUR emergen las nulas capacidades dotadas a la nueva organización, que hasta el momento no ha pasado de ser una declaración de intenciones sin ninguna aplicabilidad. Esto sugiere en definitiva que PROSUR fue una declaración cargada de ideología, de bajo costo para sus creadores, que no visualizan en la integración regional la respuesta a las problemáticas nacionales y regionales.

Por otra parte, en el marco de esta tendencia de parálisis de la integración actual, también puede registrarse la situación de la CELAC. Heredera del Grupo de Río, este espacio de articulación, que cuenta con la ventaja de reunir sin exclusiones a los países de ALC, había sido impulsado por la Venezuela de Chávez, pero también por México, preocupado este último por equilibrar la proyección regional de Brasil.

Cierto es que en el plano intrarregional las escasas concreciones contrastan con la retórica grandilocuente expresada en documentos como la Declaración de Caracas de 2011, que dio origen a la organización. Sin embargo, en el plano extrarregional, la CELAC logró constituirse como interlocutor de ALC con jugadores de peso de la política internacional, como la Unión Europea (UE) y China, permitiendo de esta forma cierta coordinación de las posiciones regionales; pero ante la falta de articulación y posterior emergencia de crisis internas no logró sostener este papel. La parálisis regional llevó a la cancelación de la cumbre de jefes de Estado y de Gobierno con la UE prevista para 2017, rebajando tal instancia a una reunión de cancilleres que tuvo lugar en 2018. De la misma forma, los foros China-CELAC se habían convertido en un espacio para discutir temas de cooperación, aunque luego muchas veces se terminaran canalizando de forma bilateral.

La falta de consenso político dentro de la región, como expresión de las agudas diferencias políticas, impide la adopción de acuerdos consensuados entre representantes de los gobiernos de los países miembros de la CELAC. También Argentina, Bolivia, Brasil y Ecuador se retiraron del organismo; aunque los dos primeros mencionados ya regresaron.

Esta debilidad de la CELAC, amenaza con una creciente fragmentación de las posiciones, que dejaría a los países latinoamericanos incluso más vulnerables ante los riesgos de relaciones evidentemente asimétricas, en un contexto en el que China mantiene como apuesta estratégica su presencia y protagonismo en América Latina<sup>14</sup>.

Otros esquemas de integración como MERCOSUR y la CAN también parecen en retroceso o paralizados. En particular, MERCOSUR no ha cumplido la ambiciosa meta de constituir una unión aduanera (actualmente más en entredicho que nunca), pues es imperfecta e ineficiente, son altos los aranceles y se mantiene un escalonamiento relativamente elevado en insumos y bienes intermedios. La incapacidad de otorgar una alternativa frente a la tendencia de primarización de los esquemas productivos nacionales, sumado a la fragilidad de sus mecanismos de superación de asimetrías como el Fondo para la Convergencia Estructural (FOCEM), permanecen como desafíos centrales en el camino de la consolidación del MERCOSUR.

Además, de la rigidez institucional y la falta de una visión común que han impedido avanzar en políticas de desarrollo comunes, la subregión se encuentra atrapada entre las diferencias políticas de Argentina y Brasil; y las críticas de varios sectores económicos y sociales, por la forma en que se concluyó la negociación de su acuerdo de asociación económica con la Unión Europea (tras veinte años de negociaciones)<sup>15</sup>, que actualmente se encuentra en fase de una compleja revisión legal y parlamentaria, con previsiones al menos dudosas.

---

<sup>14</sup> En el marco del XIX Congreso del Partido Comunista de China realizado en octubre de 2017, puede decirse que la estrategia del gobierno chino fue ratificada e intensificada. A partir de un reforzamiento visible de su poder en lo interno, el presidente Xi Jinping ha confirmado algunas estrategias clave de su política exterior, entre ellas, la continuidad de su expansión hacia América Latina (desde la ratificación de sus ambiciosos anuncios de 2015 ante la Conferencia de la CELAC, en la perspectiva de alcanzar los 250.000 millones de dólares en inversiones en el continente para 2025).

<sup>15</sup> Este tratado de libre comercio, el primero entre dos bloques de integración y el primero de Mercosur con países desarrollados, alentó una “convergencia defensiva” para asegurarse acceso recíproco a sus mercados, enmarcada de forma más general en una coalición de defensa del “orden liberal” basado en normas, más que el poder (duro) como oposición al proteccionismo de Trump, sobrepasando su significado comercial y la culminación como oportunidad para que ambos bloques asuman un rol normativo e incluso geopolítico (“repolitización de las negociaciones comerciales”) (Sanahuja; Rodríguez, 2019).

Esta búsqueda de relaciones con socios desarrollados –también está en negociación otro acuerdo con la Asociación Europea de Libre Comercio (EFTA, por sus siglas en inglés)–, con miras a negociar rebajas arancelarias y también disciplinas relacionadas con el comercio que exceden los compromisos asumidos por los países en la OMC, sugiere el retorno a la “vocación original” del MERCOSUR. Sin embargo, como señala Zelicovich (2018), esta apuesta se realiza en un mundo menos receptivo a esta agenda que en el pasado, en particular tras el giro de la política comercial de EE.UU.

Más allá de los posibles beneficios o costos que implique el acuerdo con la UE, es preciso señalar que el cierre de las negociaciones ha estado signado por importantes concesiones del MERCOSUR en sus posiciones defensivas, relacionadas con los aranceles impuestos a productos manufacturados, reglas de origen y compras gubernamentales (entre otras), mientras que en sus posiciones ofensivas sobre acceso a mercados agrícolas, las concesiones europeas fueron de menor calado (Caetano y Pose, 2020). Así y todo, actualmente no existen certezas de que todos los miembros de la UE ratifiquen el acuerdo, pues varios países con posiciones agrícolas defensivas como Francia, Irlanda y Polonia han manifestado su oposición. Si, a pesar de esto, el trato se concretara, cabe señalar que en términos de integración supondría un fuerte desafío para los flujos de comercio intraindustrial entre Argentina y Brasil, que deberían ajustar tanto algunas normas que regulan este intercambio (por ejemplo, en el sector automotriz) como sus procesos y cadenas industriales.

Mientras tanto, la Comunidad Andina de Naciones se debate en una crisis existencial, debido a: (1) divergencias en cuanto a los modelos económicos (Perú, Colombia y Ecuador frente a Bolivia); (2) negociación y conclusión de acuerdos de libre comercio entre algunos de sus miembros como Colombia y Perú con la Unión Europea y Estados Unidos; (3) resurgir de tendencias proteccionistas en su seno; y (4) el surgimiento de otros procesos de inserción comercial (como la Alianza del Pacífico, al que se adhirieron Colombia y Perú).

Aunque estables, la Comunidad de Estados del Caribe (CARICOM) y el Sistema de Integración Centroamericano (SICA), son procesos que acusan debilidades internas. La CARICOM ha avanzado en la gestión de la cooperación funcional en la que se mantienen organizadas varias instituciones como la Agencia para atender Seguridad y Criminalidad y la Agencia Caribeña de Salud Pública, entre otras. Asimismo, ha logrado posicionarse en el intercambio comercial, a través de alianzas y acuerdos con la ALBA-TCP y Petrocaribe. También lanzaron, con el apoyo de la UE, cuatro nuevas plataformas en línea interconectadas destinadas a promover el intercambio de bienes y servicios en la región. No obstante, refleja deficiencias y retrasos en el cumplimiento de las metas (entre ellas migratorias, el turismo), por factores tanto internos como externos.

La integración centroamericana se caracteriza por tener una geometría variable bastante evidente, en función de su naturaleza esencialmente intergubernamental.

Ello significa que los gobiernos de los países miembros del SICA están facultados a realizar y decidir el ritmo o la velocidad en la que desean participar de la experiencia comunitaria. Aunque han existido avances debido a la elevada densidad de los vínculos económico-productivos intra-subregionales, los desafíos son importantes, de orden político, socioeconómico y cultural.

En la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), conviven un conjunto diverso de países, miembros también de otros proyectos de la región: MERCOSUR, la Comunidad Andina de Naciones, la ALBA-TCP, y la Alianza del Pacífico. Son naciones de distinto carácter político, económico, ideológico y presentan distintas visiones de cómo se insertan los países en la economía mundial. En el marco de la ALADI, se encuentran inscritos la mayor parte de los acuerdos de liberalización comercial de la región, incluyendo muchos de los llamados de "última generación", no obstante no ha logrado la convergencia de esos acuerdos, ni la profundización de los vínculos comerciales, ni la conformación de un espacio de libre comercio entre sus miembros. El gran desafío consiste en construir una agenda positiva que garantice básicamente contribuir al desarrollo de América Latina y el bienestar de nuestros pueblos a partir de esa diversidad y de ese pluralismo y la pluripertenencia.

En ese contexto (periodo) adquirió protagonismo la idea del proceso de convergencia entre el MERCOSUR y la Alianza del Pacífico –que revalorizó su capital político y continuó con el modelo de regionalismo abierto heredado de la década de 1990– (Van Klaveren, 2018), mediante una agenda que combina cuestiones arancelarias, temas de facilitación de comercio, cadenas regionales, y reglas de origen y comercio de servicios, entre otros<sup>16</sup>. Sin embargo, la Alianza tiene un conjunto de desafíos que enfrentar, entre ellos sobresale el muy bajo nivel de comercio intraalianza e intrarregional, en tanto los principales socios comerciales de cada uno de sus miembros son potencias extrarregionales (es el esquema que menos se vincula comercialmente con los países latinoamericanos y caribeños). Existe escasa diversificación de la estructura exportadora de los países miembros, lo que impide la calidad y el incremento del contenido tecnológico de las mismas. La Alianza tiene el gran reto de articular sus intereses con cada uno de los 42 países observadores.

## **Integración y COVID-19**

La tragedia de la COVID-19, puso al desnudo las insuficiencias de la integración regional y del regionalismo latinoamericano. En particular, el comercio

---

<sup>16</sup> En la Cumbre de Presidentes del Mercosur reunida en Mendoza los días 20 y 21 de julio de 2017, el entonces presidente brasileño Temer, luego de asumir la presidencia pro tempore del bloque, se comprometió a continuar y profundizar el "giro comercialista" del Mercosur: "La cumbre de Mendoza será recordada como el marco del esfuerzo del rescate de la vocación original de nuestro bloque". Más allá del signo ideológico diferente del gobierno uruguayo del momento respecto a sus otros tres socios, en lo fundamental, sus apuestas en materia de política exterior tendieron a coincidir cada vez más.

intrarregional no compensó la caída del comercio exterior de la región<sup>17</sup>. En términos de valor el comercio intrarregional se hundió 24%. Las ventas intrarregionales cayeron 12%, el mayor descenso desde 1990<sup>18</sup> (CEPAL, 2021b).

Por otra parte, son evidentes los costos del desmantelamiento de las estructuras regionales de gobernanza en salud, desde el Mercosur y principalmente desde UNASUR. Ha ocurrido un vaciamiento de las políticas comunes a nivel latinoamericano.

La región no escapó a las tendencias mundiales de emergencia de las políticas exteriores de corte más nacionalista y escenarios de fragmentación regional, para un fenómeno que demanda una acción colectiva y coordinada. Las respuestas regionales dieron progresivamente paso a las iniciativas nacionales, muchas veces defensivas frente al vecino, mientras que la ausencia de coordinación atentó contra la capacidad de respuesta de los Estados, y afectó en forma considerable tanto a la salud pública como a la economía<sup>19</sup>.

Asimismo, contribuyó a exacerbar las brechas sociales al interior de los países, cuyas magnitudes ya de por sí han caracterizado históricamente a la región. En la misma línea, Frenkel (2020) encuentra que la ausencia de mecanismos de cooperación, como, por ejemplo, el desaparecido Instituto Suramericano de Gobierno en Salud, genera que los países de la región perciban a sus vecinos en materia sanitaria bajo el lente de “amenazas”, particularmente en las zonas de frontera, agudizando así tendencias preexistentes de desacople regional, como por ejemplo entre Argentina y Brasil. Atrás quedaron los logros alcanzados por el MERCOSUR en el ámbito de la regulación sectorial y –desde su Comisión Intergubernamental de Política de Medicamentos– de la negociación de patentes con laboratorios.

Bajo el impulso, sobre todo, de la presidencia pro tempore de México, la CELAC promovió la creación por parte de la CEPAL de un mecanismo específico de respuesta, que se concretó en la creación del Observatorio COVID-19 en América

---

<sup>17</sup> Las exportaciones de ALC a los Estados Unidos (-20%), a la Unión Europea (-15%) y especialmente a la propia región (-27%) cayeron significativamente, entre enero y julio de 2020, mientras que las destinadas a la región de Asia (-5%) no disminuyeron tanto.

<sup>18</sup> La industria automotriz representa el mayor peso en el comercio intrarregional (17%), seguida por los sectores de maquinaria y equipo (13%), minería y petróleo (12%), química y petroquímica (12%) y alimentos, bebidas y tabaco (12%).

<sup>19</sup> La pandemia se desplegó con toda su crudeza en la región, poniendo al rojo vivo las laceraciones de las sociedades más desiguales del planeta. Las respuestas de los gobiernos al desafío del COVID-19, variaron desde el negacionismo criminal de Bolsonaro en Brasil, la militarización del control en Perú, la ambigüedad de México, el titubeo zigzagueante de Chile, el desmanejo y represión de Ecuador, el confinamiento temprano seguido de la claudicación ante la oposición derechista en Argentina, entre otras. Las ayudas económicas variaron de acuerdo a la capacidad de las arcas públicas de cada Estado para financiarlas y de los actores políticos y sociales para arrancarlas, pero resultaron insuficientes para detener la profundización de la pobreza y la desigualdad.

Latina y el Caribe: Impacto Económico y Social (Guadarrama y González, 2020). Desde esa plataforma, países como México y Argentina, han realizado labores de coordinación para facilitar el arribo de la vacuna a la región en su conjunto, al tiempo que en el plano extrarregional se han retomado los esfuerzos de la CELAC para relanzar el diálogo con la UE, con una posible cumbre a fines de 2021 como perspectiva posible. Sin embargo, no están claras tanto la potencialidad como la sostenibilidad de estas iniciativas, sobre todo de aquellas que no descansan en espacios más consolidados como la CEPAL.

En realidad, en América Latina y el Caribe, son pocos los esquemas de integración y /o cooperación que han logrado articular respuestas, en alguna medida, funcionales y coherentes para lidiar con la pandemia. La polarización política y la llegada a los gobiernos de fuerzas de extrema derecha han obstaculizado internamente las respuestas sanitarias, en la medida en que sus políticas han estado subordinadas a sus imperativos de polarización, cuando no a sus prejuicios ideológicos frente a la ciencia (Sanahuja, 2020). De este modo se explica, por ejemplo, la brecha entre la capacidad de respuesta esperada de países como Brasil, de acuerdo a reconocidas mediciones como el Índice Global de Seguridad Sanitaria del Johns Hopkins Center for Health Security, con la realidad sanitaria de estos países frente a la COVID-19 (Sojo, 2020).

A lo interno de la región es posible identificar, si se quiere, dos formas de gestión de la pandemia, con resultados medibles. En los países cuyas políticas están articuladas bajo la doctrina neoliberal, la economía reflejó la peor caída en un siglo y el enfrentamiento a la pandemia reveló los peores resultados; tal es el caso de la Alianza del Pacífico (ADP), la Comunidad Andina de Naciones (CAN) y MERCOSUR. En cambio, en las naciones donde los gobiernos tienen políticas públicas encaminadas a priorizar la dimensión social del desarrollo los indicadores económicos observaron fuertes caídas, pero la gestión pandémica fue más acertada, entre ellos el ALBA. Con excepción, del SICA y la CARICOM, que la experiencia en el enfrentamiento a epidemias y fenómenos climáticos coadyuvaron a mejores resultados, pero nunca superiores a la ALBA.

### **Principales medidas por esquemas ante la COVID-19**

En ALC se han tomado medidas para frenar el COVID-19: confinamiento, apoyo económico a familias y empresas y, control de la movilidad, entre otras. Pero en muchos países las restricciones no han sido ni severas ni efectivas<sup>20</sup>. Por ejemplo,

---

<sup>20</sup> Además, en ALC algunos gobiernos no han podido garantizar el aislamiento social, sobre todo entre la población pobre que no puede garantizar su subsistencia sin salir de sus domicilios – como para la adquisición de agua potable–. Por ejemplo, la población desfavorecida de algunos países como Argentina, Colombia o El Salvador intentó cobrar los bonos de contingencia impulsados por sus gobiernos. En estas naciones los gobiernos fueron incapaces de controlar a su población y ante el bajo nivel de bancarización digital de estos sectores poblacionales, miles de personas se aglomeraron en las puertas de los bancos, rompiendo el distanciamiento social y evidenciando las

el gobierno de Brasil ha restado importancia a la pandemia, el de México confiaba en que la enfermedad no se propagaría y, en muchos países las medidas de restricciones han sido difíciles o incluso inviables.

Además, salvo pocas excepciones, se tiene la idea que cada país lucha, dentro de sus posibilidades, por contener la pandemia desde una perspectiva unilateral. Dentro de los esquemas, la Alianza del Pacífico, la Comunidad Andina de Naciones, y MERCOSUR, con intervenciones limitadas o inexistentes, mostraron iniciativas de articulación débiles entre sus estados miembros, y por tanto no fueron suficientes como para tener un impacto sustantivo a nivel latinoamericano.

En especial, todas las entidades de integración de matriz neoliberal han demostrado ser disfuncionales frente a la pandemia. En particular, la AP ha tenido una actuación en el contexto de la COVID-19 coherente con sus preceptos de no abogar por la autonomía de la región, no crítica al capitalismo y de promoción del afianzamiento de los valores liberales como plataforma para la inserción económica internacional y para la atracción de inversión extranjera; en este sentido observa los resultados pobres en el enfrentamiento a la pandemia.

### Cuadro 1

Esquemas	Principales medidas frente a la COVID-19
<b>Alianza del Pacífico</b> Chile, Colombia, México y Perú	<ul style="list-style-type: none"> <li>• XV Cumbre, de manera virtual, en Santiago de Chile, Chile, en diciembre 2020 (intercambio de información sobre medidas adoptadas a causa de la pandemia, se decide aceptar “copias de los certificados de origen no digitales para acogerse al tratamiento arancelario preferencial” y fomentar encadenamientos productivos, con la finalidad de apoyar el comercio; las Pymes, con el apoyo BID y CAF, plantearon fortalecer las habilidades digitales; se aprueba un plan de reactivación para turismo, servicios con énfasis en el comercio electrónico.)</li> </ul>
<b>MERCOSUR</b> Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se promovió para diferentes niveles institucionales mecanismos virtuales de comunicación.</li> <li>• Medidas comerciales adoptadas por cada país (facilitar la compra de insumos, reducciones arancelarias, suspensión de medidas antidumping)</li> <li>• A través del Fondo para la Convergencia Estructural (FOCEM) se dotó de 16 millones de dólares al proyecto de Investigación, Educación y Biotecnología aplicadas a la Salud, para fortalecer colectivamente las capacidades de pruebas para</li> </ul>

dificultades que entraña cumplir con la cuarentena cuando no se cuenta con los medios para ello (Rodríguez y Álvarez, 2021).

	detección del virus, y mediante este se conformó una red de cuatro centros (uno por cada país) de gran prestigio en investigación científica en el área de la salud pública regional.
<b>Comunidad Andina de Naciones (CAN)</b> Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Facilitar el comercio intracomunitario, promover la digitalización de procedimientos, implementar un protocolo para evitar el riesgo de contagio en las zonas rurales de la región.</li> <li>• Programas de capacitación virtual para las mipymes.</li> <li>• Coordinación entre los países para el fomento de Sistemas de Gestión de Seguridad y Salud en el Trabajo Salud en el Trabajo.</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia con las informaciones de <https://alianzapacifico.net/>, Mercosur, 2020 y 2020a y <http://www.comunidadandina.org/>.

Por su parte, MERCOSUR reflejó la falta de coordinación efectiva entre sus miembros para responder a la pandemia. Brasil y Argentina no han cooperado en este asunto, a tono con el nivel de las contradicciones entre Jair Bolsonaro y Alberto Fernández, y el caso del primero, su respuesta interna a la COVID 19 ha sido negacionista y desastrosa. El MERCOSUR, para producir las vacunas o comprarlas, sus intereses (como el del resto de los miembros) están asociados a países fuera del bloque.

En la CAN, la tendencia ha sido priorizar lo económico durante y en la post pandemia con énfasis en las mipymes exportadoras (más del 90% de las empresas del esquema). En la dimensión sanitaria apenas han tenido lugar acciones coordinadas. Si bien las acciones para la economía son pertinentes no son suficientes en un contexto subregional pandémico en el que los cuatro países tienen indicadores de salud muy por debajo de la región.

En cambio, en la ALBA se aplicaron un conjunto de medidas que se expresaron en resultados concretos.

## Cuadro 2

La Alianza Bolivariana para los Pueblos de América (ALBA)	Principales medidas
ALBA Antigua y Barbuda, Bolivia, Cuba, Dominica, Granada, Nicaragua, San Vicente y las Granadinas, San Cristóbal y Nieves, Santa Lucía, Surinam y Venezuela.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Brigadas médicas cubanas Henry Reeve. Cuba mantiene varias brigadas de médicos especialistas en Medicina General Integral (MGI), otros especialistas, personal de enfermería de alta calificación y tecnólogos de la salud en todos los países de la ALBA.</li> <li>• Fondo humanitario -no retornable- a través del Banco del ALBA (2 millones dólares</li> </ul>

	<p>destinados básicamente a las islas caribeñas de Antigua y Barbuda, Dominica, San Vicente y las Granadinas, Granada y San Cristóbal y Nieves)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Apertura de un puente aéreo en colaboración con la aerolínea estatal venezolana Conviasa, para el traslado de medicamentos y antídotos a dichas islas caribeñas</li> <li>• Venezuela que en asociación con Rusia y Cuba participa en la citada fase de ensayos clínicos de la vacuna rusa Sputnik V (250 mil dosis), Sinopharm (China) (500 mil dosis) y las cubanas Soberana 02 y Abdala que en cantidad de 60 mil dosis entre ambas ya se inoculan en ese país.</li> </ul>
--	---

Fuente: Elaboración propia con las informaciones de Prensa Latina (2021) y <http://www.granma.cu/mundo/2020-12-14>

Las cifras reportadas por la Organización Mundial de la Salud (OMS) y la Oficina Panamericana de la Salud (OPS) muestran mejores resultados para la ALBA en comparación con los países vecinos de Latinoamérica y el Caribe a todo lo largo de 2020, y ha continuado esa tendencia en 2021 a pesar del agravamiento de la situación sanitaria en todos los escenarios.

Asimismo, el CARICOM y SICA a pesar de no tener una orientación como esquema hacia el progresismo han aplicado un conjunto de medidas para enfrentar la pandemia— que constituyen una señal positiva para el regionalismo—, que los ubican tras la ALBA, respectivamente, en cuanto a resultados.

### Cuadro 3

Esquemas	Principales medidas
<p><b>CARICOM</b> Antigua y Barbuda, Bahamas, Barbados, Belice, Dominica, Granada, Guyana, Jamaica, Montserrat, St. Kitts y Nevis, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, Surinam y Trinidad y Tobago.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se decidió un protocolo de salud pública para la reducción de riesgos en los sectores claves de la región</li> <li>• Se acordó la promoción de que la entrada de viajeros a la región debe venir acompañada de un resultado PCR negativo para poder arribar a cualquier país miembro.</li> <li>• Creación de una Fuerza de Trabajo para la monitorización de la situación de la pandemia en el Caribe. Este grupo de trabajo se encargó del desarrollo y la colaboración de estrategias con el objetivo de aumentar el nivel de información de la población, desarrollar protocolos de seguridad sanitaria y pautas a seguir en el sector turístico para la protección de empleados y viajeros y la monitorización de incidentes COVID en la industria turística.</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El Banco de Desarrollo del Caribe (CDB, en inglés) desempeño un papel significativo, haciendo uso de su Fondo Especial para el Desarrollo para adquirir equipo médico con una base regional común a fin de beneficiarse de la economía de escala.</li> </ul>
<p><b>Sistema Integrado Centroamericano (SICA)</b> Belice, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá y República Dominicana</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Salud y gestión de riesgo. Ampliación de la cobertura sanitaria en la subregión; alrededor de 400 millones de dólares se destinaron de manera inmediata para la adquisición y aplicación de vacunas, por parte del Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE).</li> <li>• Comercio y finanzas. El BCIE incrementó el Fondo de Emergencia disponible para cada país; brindó recursos financieros para apoyar a las MIPYMES y al sector público de la región, solventar la liquidez de los bancos centrales, y financiar operaciones del sector público; así como destinó fondos a los miembros como cooperación no reembolsable. Y mejorías en los plazos para el transporte de carga, facilitando el flujo de las operaciones comerciales.</li> <li>• Seguridad, Justicia y Migración. Creación de un Corredor Humanitario en la región (para garantizar un retorno seguro de los ciudadanos que se encontraban en otro país), se propusieron lineamientos de bioseguridad para el transporte terrestre y se sensibilizaron sobre los desafíos que los migrantes afrontan en medio de la crisis por el COVID-19.</li> <li>• Comunicación estratégica. Creación el espacio informativo “SICA al AIRE”, para visibilizar los esfuerzos intersectoriales en la región, de un servicio de mensajería instantánea en tiempo real, con información actual sobre la evolución de la pandemia, entre otros)</li> <li>• Gestión de la Cooperación Internacional. Más de 6,8 millones de dólares fueron gestionados en cooperación para el área de Salud.</li> <li>• Seguridad Alimentaria y Nutricional. Se implementaron estrategias de reactivación, en apoyo a las familias dependientes de actividades agrícolas y no agrícolas de subsistencia.</li> <li>• Otras medidas. Medidas de políticas laborales: fomento del teletrabajo, reducción de la jornada laboral, seguros de desempleo, licencias laborales, protección laboral de los trabajadores, verde, entre otras. Aprobación del Plan de Contingencia en Educación, basado en la enseñanza a distancia.</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia con las informaciones de <http://www.sica.intcoronavirus/plan> y Parthenay, 2021.

Los resultados en el enfrentamiento a la pandemia sugieren que la ALBA, CARICOM y el SICA, reflejaron los mejores resultados frente a la ADP, CAN y MERCOSUR.

**Tabla 1 - COVID-19. Entidades asociativas de América y el Caribe**

Entidad	Casos confirmados	Casos confirmados por cien mil habitantes	Muertes	Muertes por cien mil habitantes	Tasa de Letalidad	Tasa de Recuperación
MERCOSUR	17 601 709	5 235,3	459 051	115,3	2,6	82,9
CAN	5 181 971	3 832,0	161 315	132,5	3,1	78,4
ALIANZA DEL PACÍFICO	7 807 698	4 075,4	371 035	154,6	4,7	70,5
SICA	114 322	2 955,3	24 458	98,5	2,1	86,2
CARICOM	101 564	1 233,9	1 109	28,1	1,0	78,3
ALBA	300 779	468,4	2 842	7,0	0,9	95,1

Nota: Los datos son hasta abril de 2021

Fuente: Elaboración propia a partir de PAHO/WHO. COVID-19. Region of the Americas Update. Washington D.C. 25 April, 2021.

Mucho antes de la irrupción de la pandemia de la COVID-19, cuando nadie podía ni imaginar tamaño desafío, desde la fundación de la alternativa (diciembre de 2004) ya los gobiernos de los países del ALBA coincidían en la importancia de priorizar la dimensión social del desarrollo de las fuerzas productivas sin restar valor a lo económico como factor de sostenibilidad endógena. Como parte del desarrollo social concebían priorizar el gasto en esa área como porcentaje del PIB, en particular la inversión en salud, educación y seguridad social.

Si bien entre 2000 y 2018 el gasto social como porcentaje del PIB creció discretamente como promedio en Latinoamérica y el Caribe, no llegó al nivel de sostener una adecuada cobertura social para la población, y lo que es más significativo se estancó desde 2015 en un rango de 2,2 % del producto. Más específicamente el gasto social en función de la salud representa 2,4% del PIB lo cual está por debajo del nivel fijado por la Organización Panamericana de la Salud (OPS), del 6% del PIB, para garantizar una cobertura de salud de mejores prestaciones para la población (CEPAL, 2019).

En ese contexto y aun cuando empeoraron las condiciones económicas externas desde 2013, varios países del ALBA mantuvieron la prioridad en el gasto social con énfasis en el gasto en la función salud, y trabajaron mediante políticas públicas endógenas y/o el aprovechando los principios de cooperación y solidaridad que caracterizan a esa forma asociativa, para mejorar los distintos índices que conforman una cobertura sanitaria de mayores prestaciones y calidad para la población.

La OCDE y el Banco Mundial en un informe sobre el Panorama de la Salud en Latinoamérica y el Caribe en 2020 introduce el índice de Cobertura Universal de Salud(CUS), según el cual varios países del ALBA clasifican mejor o cerca de la media de América Latina y el Caribe en diferentes indicadores (la proporción de médico y enfermera (o) por mil habitantes así como, la capacidad de camas de hospitalización) con más rezago para Nicaragua, San Vicente y las Granadinas y Venezuela, y la mejor ubicación absoluta para Cuba.

Según la medición del informe de referencia el gasto en salud promedio como porcentaje del PIB en la región entre 2010 y 2017 está en el orden del 5%. En ese indicador dos países del ALBA superan la media latinoamericana; Cuba y Nicaragua con 11,9% y un nivel ligeramente superior al 5% del PIB, respectivamente, y se acerca Dominica y San Cristóbal y Nieves, con algo más de retraso para Antigua y Barbuda, Granada y San Vicente y las Granadinas (OCDE-BM, 2020).

En el indicador de cobertura y servicios dentro del CUS –médicos y enfermeras, psiquiatras, camas de hospitalización por cada mil habitantes y visitas prenatales a embarazadas– varios países del ALBA clasifican por encima de la media de Latinoamérica y el Caribe.

En lo concerniente a personal médico por cada mil habitantes, tres países del ALBA superan la media de Latinoamérica y el Caribe que es de 2,0 para 2017. Cuba y Antigua y Barbuda con 8,4 y 3,8 médicos por mil habitantes se sitúan a la cabeza de los países del ALBA y entre los primeros del Caribe insular, seguido de Granada que dispone de 2,7 galenos para esa proporción de habitantes. Por debajo de la media latinoamericana y caribeña se incluyen Venezuela con 1,9 médicos para la atención de mil habitantes según la fuente de referencia; Granada y Dominica con 1,4 y 1,1 doctores, en tanto Nicaragua y San Vicente y las Granadinas disponen de una proporción de 1,0 y 0,7 médicos por cada mil habitantes (OCDE-BM, 2020).

Otro importante índice del CUS, es la proporción de personal de enfermería por cada mil habitantes, en la que seis de los ocho países del ALBA están por encima del promedio latinoamericano y caribeño (2,8 por cada mil habitantes). Cuba y San Vicente y las Granadinas con 7,6 y 7,0 enfermeras(os), respectivamente, no sólo superan el promedio de toda la región, sino que encabezan el ranquin, seguido de cerca por Dominica y Granada que disponen de 6,4 y 6,3 enfermeras (os) para la

atención de esa masa poblacional. Antigua y Barbuda y San Cristóbal y Nieves también rebasan la media con 4,5 y 4,2 enfermeras (os) por mil habitantes (OCDE-BM, 2020).

En cuanto a camas de hospitalización (2,1 como promedio en la región), los países del ALBA mejor situados son Cuba con 5,2 camas por cada mil habitantes, seguido de Antigua y Barbuda y Granada con 3,8 y 3,7, respectivamente. Por debajo de la media latinoamericana en ese ítem se ubican según la fuente citada Nicaragua y Venezuela con 0,9 y 0,8 camas dispuestas para hospitalización para esa proporción de habitantes (OCDE-BM, 2020).

Pero más allá de los estimados de la fuente de referencia, ALBA tiene entre sus principios articuladores la cooperación, la solidaridad y la complementariedad y en cumplimiento de los mismos Cuba mantiene varias brigadas de médicos especialistas en Medicina General Integral (MGI), otros especialistas, personal de enfermería de alta calificación y tecnólogos de la salud en todos los países del ALBA, aspecto que no suelen recoger los estimados de las fuentes oficiales en sus informes, pero que en la práctica mejoran la proporción de médico y enfermera (o) por mil habitantes en todos esos países y obviamente la atención de los enfermos. En concordancia con los principios citados Cuba forma en sus facultades de medicina en calidad de becarios a miles de caribeños no sólo de países del ALBA, sino del resto de la subregión. En diciembre de 2020 estaban como becarios en Cuba 741 jóvenes caribeños en las carreras de Medicina, Licenciatura en Enfermería y otras especialidades (Cumbre Cuba-CARICOM, 2020).

Esto explica en parte porque la pandemia ha podido ser gestionada con más acierto en países del ALBA y porque los números en el orden sanitario son más alentadores en comparación con otros países que forman parte de entidades integracionistas de matriz neoliberal, en particular la Alianza del Pacífico, la Comunidad Andina de Naciones y MERCOSUR donde se registran las situaciones pandémicas más graves y los números más dramáticos a nivel global.

Todos los países del ALBA estuvieron entre los primeros que solicitaron a Cuba cooperación médica para enfrentar la COVID-19 y, obviamente, entre las primeras brigadas médicas cubanas Henry Reeve que partieron al exterior en el primer trimestre de 2020, varias de ellas tuvieron como destino esos países. Tempranamente, muy rápido, en sólo 13 días -entre el 16 y 29 de marzo de 2020- llegaron esas brigadas médicas a los países del ALBA, las que se sumaron al personal de la salud que ya cooperaban en esos destinos antes de la pandemia.

Teniendo en cuenta la debilidad de las estructuras estatales en la CARICOM y el SICA, cuyos orígenes están en la estructura de acumulación capitalista desigual heredada de la colonización y en dinámicas políticas estructurales del periodo actual (corrupción y, cooptación), así como los muy bajos niveles de gasto público en salud, el enorme impacto de la crisis para los donantes tradicionales que ven

reducidas sus capacidades de ayuda a las dos regiones hacen que esta actuación positiva parezca un tanto paradójica.

Sin embargo, el desempeño de las políticas regionales contra la propagación del virus pudiera relacionarse por una combinación de factores entre ellos, la historia de las dos regiones en el enfrentamiento a situaciones de emergencia. La experiencia acumulada de años en el enfrentamiento a crisis sanitarias (Zika, Dengue, Chikunguña, entre otros) y medioambientales (inundaciones, huracanes, y sequías); así como en el conocimiento en la gestión de recursos de agentes externos<sup>21</sup> (organizaciones internacionales como donantes estatales extranjeros o no estatales, y se justifica por el legado de una dependencia de la financiación exterior) contribuyeron a un control adecuado de la pandemia actual.

Además, ambos espacios regionales adoptaron medidas tempranas para reducir la propagación del virus. En septiembre de 2020, todos los Estados de la SICA y CARICOM estaban por debajo del 5% de tasa de crecimiento diario del contagio (con excepción de Jamaica, con 11.5%). En particular, CARICOM actuó como promedio de tres a cuatro semanas de anticipación respecto de las respuestas de otros Estados del mundo, tales como Corea del Sur, Suecia, Reino Unido, Vietnam. Y en cuanto al control de las circulaciones internas, los Estados de la CARICOM respondieron en promedio nueve días después de la aparición del primer caso, frente a 15 en la misma muestra internacional (Parthenay, 2021).

Con todo lo avanzado en términos de cooperación por la CARICOM y el SICA, los resultados son mejores en la ALBA. El problema radica en el punto de partida. Los países de la ALBA, amén de las diferencias entre ellos, llevan más de una década priorizando los gastos sociales y cuentan con una mejor infraestructura de salud pública.

Aunque los países del SICA reaccionaron adecuadamente a la situación de emergencia pandémica, su actuación ha estado lastrada por décadas de

---

<sup>21</sup> En la CARICOM, la Unión Europea concedió unos 8.6 millones de dólares para obtener los productos necesarios. Canadá también proporcionó apoyo logístico mediante la reasignación de más de 400 000 dólares para la construcción de un centro logístico regional integrado. También han recibido el apoyo del Programa Mundial de Alimentos (PMA), de la OMS y, China. En el SICA, desde marzo de 2020, Taiwán comenzó a intervenir con un fondo regional de emergencia COVID-19, de 4 millones de dólares, para Belice, Guatemala, Honduras y Nicaragua; donación de máscaras para Belice (13 000 unidades) y Guatemala (180 000 unidades); ayuda a las pequeñas y medianas empresas (2 millones de dólares). La CAF, Banco Andino de Desarrollo de América Latina, proporcionó asistencia económica a Costa Rica (5 millones de dólares en fondos no reembolsables y una línea de crédito excepcional de 50 millones de dólares). Corea del Sur donó 180 000 pruebas (26 000 por país). Además, se reasignaron fondos de cooperación de Estados Unidos, del Programa de Salud Global, de los Centros de Control y Prevención de Enfermedades, CDC por su sigla en inglés) para la compra de equipos (reactivos de laboratorio, máscaras, pruebas). El FMI concedió a El Salvador 389 millones de dólares de ayuda financiera de emergencia. También la OPS, OXFAM y Cosude, entre otros, estuvieron presentes (Parthenay, 2021).

aplicación de neoliberalismo lo que ha erosionado sus sociedades, su cultura y las capacidades de planificación. En este sentido, no cuentan con la infraestructura sanitaria adecuada y rezagos vinculados a problemas estructurales no resueltos como la pobreza y la desigualdad, los bajos niveles de inversión en salud y educación, el estancamiento económico, el creciente endeudamiento público y los efectos negativos provocados por el cambio climático. Cinco de los siete países de la subregión tienen un IDH por debajo del promedio de América Latina y el Caribe.

Los países del SICA presentan dilemas relacionados con el debilitamiento de la institucionalidad democrática en varios de los países que la integran y la pérdida progresiva de la confianza de la población en la democracia y en las instituciones públicas. En este sentido, la manera de diseñar la política pública frente a la pandemia limitó las posibilidades de recoger la diversidad y las particularidades de los territorios como elementos que incrementan la pertinencia y la efectividad, siguen sin aparecer el diseño o rediseño de planes y políticas públicas que consigan articular lo actuado en el corto plazo, con el abordaje de los impactos en el mediano y largo plazo y, la entrega de subsidios, transferencias, monetarias o paquetes alimentarios a los más vulnerables, sin información suficiente y sin instrumentos y mecanismos robustos para la selección y entrega, limitó la efectividad de las medidas (por entrega tardía o sin la periodicidad adecuada).

## **LA AMBIVALENCIA DE LA COVID-19. OPORTUNIDADES PARA EL RELANZAMIENTO DE LA INTEGRACIÓN REGIONAL**

### **Crisis del patrón de acumulación neoliberal**

Como se planteó previamente, la irrupción de la nueva lógica pandémica del mundo se dio en el marco de una nueva fase del CINAL (Ouviña y Thwaites Rey 2018), comprendido como una crisis prolongada del Estado neoliberal periférico latinoamericano y su impugnación popular a partir de la década de 1990.

La pandemia se presenta, así, como una oportunidad para poner en tensión la lógica neoliberal basada en la neutralización de cualquier idea, política pública o rumbo colectivo que no se ciña a su mandamiento central de la lógica de la ganancia llevada a todos los espacios y relaciones sociales. Los Estados Nacionales han pasado al centro de la escena política en tanto se constituyeron como las instancias privilegiadas para la protección de la vida, el bienestar de la población y el sostenimiento de la actividad económica que sin intervención se hubiese desplomado a niveles catastróficos.

En el inmediato orden del día de la agenda de los medios, la sociedad y los gobiernos, se listan los profundos problemas que ha producido el neoliberalismo en todos los países en las últimas cuatro décadas. Cuestiones como la extrema precariedad en el mundo del trabajo, la problemática habitacional, el endeudamiento de las familias, la desinversión y mercantilización de la

infraestructura pública (la salud, educación, etc.), las políticas de austeridad fiscal y ajuste, la violencia policial, las desigualdades de género, la problemática ambiental, las pulsiones autoritarias y racistas que atraviesan las sociedades latinoamericanas, entre otros.

En consecuencia, buena parte de los gobiernos ha implementado diversas políticas tales como transferencias monetarias a trabajadores precarios y estables de empresas afectadas, diversas formas de apoyo a quienes no tienen casa propia y que deben alquilar, congelamiento de tarifas de servicios públicos, controles de precios de alimentos y bienes de primera necesidad. También en diversos países se ha empezado a discutir la implementación de ingresos universales, la nacionalización de empresas y un rol más activo del Estado en el conjunto de la economía. Naturalmente, el riesgo y las sospechas sobre que tales iniciativas entrañen un salvataje del capitalismo y un nuevo despojo a las sociedades y no la superación del neoliberalismo predador, están más que justificados.

La crisis pandémica también ha puesto de manifiesto la capacidad de los gobiernos para aportar soluciones, recurriendo a los recursos colectivos en el proceso. La persistencia de la idea de "juntos solos" podría impulsar la solidaridad social junto al desarrollo de protecciones sociales más generosas en el futuro, del mismo modo que los sufrimientos nacionales comunes de la I Guerra Mundial y la Depresión estimularon el crecimiento de los estados de bienestar en las décadas de 1920 y 1930 (Fukuyama, 2021).

Esto podría poner fin a las formas extremas de neoliberalismo, la ideología de libre mercado de la que fueron pioneros economistas de la Universidad de Chicago como Gary Becker, Milton Friedman y George Stigler.

Dada la importancia de una fuerte acción estatal para frenar la pandemia, será difícil argumentar, como hizo Reagan en su primer discurso inaugural, que "el gobierno no es la solución a nuestro problema; el gobierno es el problema". Tampoco nadie podrá alegar que el sector privado y la filantropía pueden sustituir a un Estado competente durante una emergencia nacional (Fukuyama, 2021).

Las consecuencias también serán importantes en la relación entre el Estado y el mercado. De esta pandemia el Estado saldrá fortalecido. Como bien aconseja Francis Fukuyama, hay que evitar el falso debate acerca de qué régimen es más eficaz para controlar la pandemia: si los autoritarios o la democracia ya que "el elemento determinante en materia de resultados no es el tipo de régimen, sino la capacidad del Estado (*state's capacity*) y, sobre todo, el nivel de confianza de los ciudadanos en sus gobiernos" (Fukuyama, 2020).

Los países con los tres factores –un aparato estatal competente, un gobierno en el que los ciudadanos confían y escuchan, y líderes eficaces– han tenido un desempeño impresionante y limitado el daño de la pandemia. Los países con

estados disfuncionales, sociedades polarizadas o liderazgo deficientes han tenido un mal desempeño dejando a sus ciudadanos y economías expuestos y vulnerables (Fukuyama, 2021).

Por ello, habrá más demanda por un Estado con músculo, fiscalidad, celeridad y eficacia a la hora de brindar sus servicios y ofrecer garantía a las crecientes demandas sociales (con capacidad de “delivery”). También por un Estado más transparente y que rinda cuenta a sus ciudadanos. Se deberá organizar un Estado estratégico, convocante, orientador de la acción conjunta de organizaciones sociales, empresas y universidades. El Estado deberá disponer de capacidades para brindar servicios públicos de calidad, innovar, poner en marcha nuevas alianzas públicas-privadas, y que promueva un cambio de la estructura productiva frente al cambio climático.

Desde una perspectiva situada en la realidad latinoamericana y atendiendo a la crisis que se vislumbra en el horizonte, el rol del Estado será central en las condiciones de vida que deban afrontar las mayorías populares. La salud, la educación, la vivienda, los alimentos y el acceso a otros bienes y servicios podrán ser en algunos casos autogestionados por comunidades autónomas, pero es difícil pensar que tales respuestas puedan dar cuenta de las necesidades de millones de personas que viven en grandes ciudades en condiciones muy precarias. En este sentido, entendemos que la cuestión estatal es un aspecto insoslayable para los sectores populares hasta que la imaginación política y la correlación de fuerza nos permitan pensar y concretar un espacio colectivo alternativo.

La historia demuestra que acontecimientos de la magnitud de la actual pandemia producen hechos políticamente significativos. Las grandes crisis tienen consecuencias importantes, generalmente imprevistas. La Gran Depresión estimuló el aislacionismo, el nacionalismo, el fascismo y la II Guerra Mundial, pero también condujo al New Deal, al ascenso de Estados Unidos como superpotencia mundial y, finalmente, a la descolonización.

La aparición del COVID-19 proyecta un escenario de crisis que, en términos de Claus Offe (1994), no será esporádico sino más bien gramatical y cuyas consecuencias y causas políticos son hoy un interrogante. En este sentido, no nos resultan satisfactorias las lecturas apresuradas que señalan destinos ineluctables, ni aquellas que sólo ven indeterminación. Las primeras que desde ya advierten un futuro distópico o bien, transformaciones radicales anticapitalistas; y las segundas que dejan el terreno abierto a todo tipo de posibilidades políticas. Entendemos que la ambivalencia del COVID-19 se enmarca en ciertas tendencias y procesos estructurales, cierta composición de las relaciones de fuerza y ciertas configuraciones subjetivas.

Es necesario prestar atención a las estrategias que cada país se da en esta dificultosa salida puesto que, como señala Álvaro García Linera, los Estados oscilarán entre un sendero de mayor democratización y fortalecimiento de lo

público –estatal y comunal– y un sendero de represión, desdemocratización y profundización de la patrimonialización de los bienes públicos.

En este sentido, si este nuevo protagonismo estatal va a aparejar la reconstitución de los mecanismos de dominación – explotación y el relanzamiento de una globalización de corporaciones o, por el contrario, va a significar la exploración de nuevas instituciones y forma de gobiernos que se articulen “por abajo” con la diversidad de formas de autoorganización social y un nuevo patrón de gobernanza global, dependerá de la movilización de los actores, la construcción de nuevas coaliciones, la renovación de liderazgos y la apertura a nuevos horizontes políticos que no pueden estar sino vinculadas a la praxis de los sujetos y la materialidad de las fuerzas del presente.

Al igual que la Gran Depresión no sólo produjo fascismo sino que también revitalizó la democracia liberal, la pandemia también puede producir algunos resultados políticos positivos. A menudo se ha necesitado un shock externo muy grande para sacar a los sistemas políticos escleróticos de su estancamiento y crear las condiciones para una reforma estructural que debería haberse hecho hace mucho tiempo, y es probable que esa pauta se repita, al menos en algunos lugares.

La pandemia nos ha revelado la potencialidad de las redes de solidaridad y autocuidado. La praxis y la imaginación colectiva se han puestos de manifiesto de múltiples formas, pero también hemos visto el surgimiento de una derecha radicalizada que interpela políticamente desde el odio.

La pandemia ha puesto de manifiesto de forma clara una nueva cartografía política que desborda las instituciones, los liderazgos, los partidos y aun los movimientos y plantea a los Estado demandas irreconciliables que dan cuenta de las contradicciones del presente: agudizar la represión o garantizar derechos; salvar las grandes empresas o promover las diversas formas de economía popular; afinar las tecnologías de control o promover los cuidados comunitarios; reconstruir lo público o constituirse en ariete para una nueva fase de su captura.

Aunque el proyecto de restauración conservadora que sucedió al ciclo progresista se encuentra afectado por la erosión de sus principales figuras<sup>22</sup>, ello no equivale al ocaso del neoliberalismo. Ese modelo persiste con ensayos más devastadores. Sus gestores propician la “doctrina del shock” para instrumentar en la pos-pandemia nuevas políticas de privatización, apertura comercial y desregulación laboral. La experiencia del 2009 confirma que el neoliberalismo no desaparecerá por la simple presencia de la crisis o por la creciente regulación del estado, pues

---

<sup>22</sup> Piñera gestiona en soledad, Añez elude los tribunales, Uribe pasó varias semanas en prisión domiciliaria y Lenin Moreno prepara las valijas. La misma desventura atraviesa Guaidó –que se quedó sin cómplices– o Macri, que fantasea en soledad con un inverosímil retorno. Las derrotas sufridas por la derecha en la última secuencia de comicios (Argentina, México, Brasil, Chile, Bolivia) corroboran las adversidades de ese sector.

se sustenta en el capitalismo como modo de producción y como sistema internacional y como lo recordara Lenin en más de una ocasión, “el capitalismo no caerá si no existen las fuerzas sociales y políticas que lo hagan caer”. Su remoción requiere la movilización popular (Katz, 2021).

En un lapso previsible la continuidad de la restauración conservadora está sujeta a la suerte de sus dos principales exponentes. En Colombia, Duque afronta un conflicto con Uribe que ha socavado la homogeneidad del bloque derechista, en un contexto de resurgimiento de la lucha social y consolidación de la figura alternativa de Petro. En Brasil el destino de Bolsonaro suscita pronósticos dispares. Algunos analistas resaltan su persistente comando del sistema político. Señalan que conserva el manejo del Congreso y usufructúa de un giro asistencialista para captar empobrecidos con mayor gasto público. La otra biblioteca resalta la arrolladora derrota de los candidatos ultra-derechistas en las recientes elecciones provinciales. Destaca la indignación imperante frente al manejo de la pandemia y observa cómo el establishment prepara un sustituto centro-derechista. En cualquier caso el nivel de intervención popular será determinante de ese futuro (Katz, 2021).

A grandes rasgos, la crisis pandémica augura dos escenarios generales posibles para la integración regional: (i) o bien se produce una rearticulación o reacomodo de la gobernanza neoliberal –y por consiguiente del regionalismo abierto–, con rasgos más violentos y autoritarios, demostrando la inusual resiliencia del capitalismo –ya advertida por los clásicos del marxismo– para procesar las crisis e, inclusive, salir fortalecido de ellas<sup>23</sup>; o (ii), la crisis deviene momento privilegiado para la reconstitución de lo público y colectivo, sea en torno a la proliferación de experiencias asociativas y comunidades autónomas y/o a instancia de la reconstrucción de cierta autonomía y capacidad reguladora de los Estados en beneficio de los intereses colectivos, como ocurrió en la etapa del regionalismo postliberal o posthegemónico. Y entre estas alternativas, una diversidad de situaciones posibles abigarradas, combinadas y ciertamente contradictorias.

Si algo se dibuja en el horizonte latinoamericano es el generalizado reclamo de toda la sociedad a favor de una mucho más activa intervención del Estado para controlar los efectos desquiciantes de los mercados en la provisión de servicios básicos de salud, vivienda, seguridad social, transporte, etcétera, y para poner fin a la escandalosa desigualdad social. El mundo pospandémico apunta hacia mucho más Estado y mucho menos mercado; con poblaciones “concientizadas” y politizadas por el flagelo al que han sido sometidas y propensas a buscar soluciones solidarias, colectivas, inclusive “socialistas” en países como Estados Unidos, nos recuerda Judith Butler, ese mundo repudiará el desenfreno

---

<sup>23</sup> En palabras de Slavoj Žižek este escenario sería identificado como: “la barbarie”. O sea, la reafirmación de la dominación del capital recurriendo a las formas más brutales de explotación económica, coerción político-estatal y manipulación de conciencias y corazones a través de su hasta ahora intacta dictadura mediática. “Barbarie, –István Mészáros solía decir con una dosis de amarga ironía– si tenemos suerte” (Boron, 2021).

individualista y privatista exaltado durante cuarenta años por el neoliberalismo y que nos llevó a la trágica situación que estamos viviendo.

No obstante, es razonable pensar en alguna salida intermedia, entre la “tan temida “barbarie” (de la cual hace tiempo se nos vienen administrando crecientes dosis en los capitalismos realmente existentes), y la igualmente tan anhelada opción de un “comunismo reinventado”. No resulta descabellado imaginar una transición “desigual y combinada” hacia el postcapitalismo, con avances profundos en algunos terrenos –la desfinanciarización de la economía, la desmercantilización de la sanidad y la seguridad social, por ejemplo– y más vacilantes en otros, tropezando con mayores resistencias de la burguesía, en áreas tales como el riguroso control del casino financiero mundial, la estatización de la industria farmacéutica (para que los medicamentos dejen de ser una mercancía producida en función de su rentabilidad), las industrias estratégicas y los medios de comunicación, amén de la recuperación pública de los llamados “recursos naturales” (bienes comunes, en realidad)” (Boron, 2020).

Parafraseando a Rene Zavaleta Mercado (2009) la crisis del COVID-19 puede ser entendida como un momento constitutivo de la relación entre los Estados y las sociedades que se monta, claro está, sobre procesos previos, pero que tiene la potencialidad de abrir escenarios novedosos. Los momentos constitutivos en manera alguna están predeterminados u ordenados por cierta legalidad histórica, aunque sí son periodos excepcionales para reinventar escenarios que habiliten nuevas construcciones políticas, nuevas prácticas e instituciones, como así también nuevos horizontes ideológicos capaces de dar respuestas concretas a los desafíos del presente. Será en el marco de esta crisis –y de sus consecuencias a futuro– donde la dimensión y la capacidad de la integración regional será puesta a prueba.

### **Hacia la articulación de un Regionalismo pragmático<sup>24</sup>**

---

<sup>24</sup> En contraposición a los regionalismos liberal y posliberal marcados por la confrontación ideológica, el regionalismo pragmático estaría dirigido, en primera instancia, a enfrentar el gran enemigo común de hoy, la pandemia. En su centro estaría la valoración del papel del Estado como un agente activo –que fomente, incentive y oriente la reducción de vulnerabilidades– y no como meramente reactivo. No supone una apertura y liberalización indiscriminada. El modelo de regionalismo que se propone tiene un supuesto subyacente que trasciende la capacidad de tomar decisiones. Esto es la construcción de una capacidad de cooperación que multiplique recursos y mercados, que mejore la escala de producción y la productividad para asegurar el desarrollo y la viabilidad regional endógena. De ahí que el regionalismo pragmático sería una plataforma importante para alcanzar una mejor inserción en un contexto marcado por la elevada interdependencia global.

Para actuar como un factor de estabilidad en un contexto de significativa interdependencia global, el regionalismo pragmático debe tener cierta desvinculación relativa de lógicas que lo subordinan a condicionalidades, prácticas coercitivas y prescripciones supeditadas a intereses preestablecidos que provienen de polos de poder. Lo anterior implica diseñar y articular una estrategia para la supervivencia, sustentada en una concepción de la salud englobada en una geopolítica regional y de “soberanía sanitaria”, donde los intereses nacionales se fortalecen de forma coordinada; una

A partir de la crisis del modelo de acumulación neoliberal –y por extensión del regionalismo abierto–, y considerando la gravedad de la situación epidemiológica actual, urge retomar la necesidad del pragmatismo, subrayada por Saraiva y Granja (2019), que permita más que proyectos postliberales o de regreso a los viejos consensos de 1990, una agenda de mínimos para enfrentar los desafíos de la emergencia sanitaria.

La integración latinoamericana se encuentra en una encrucijada con caminos y posibilidades difusas, solapadas y con grados de dificultad elevada. En cualquier nivel del continuo que se encuentre la dimensión relacional, cierto grado de cooperación económico-comercial siempre habrá en la región; tendrá que haber, también, al menos, cierta coordinación entre los mercados, que estará vinculada a determinado grado de cooperación política; no pueden ir separados. Para ello, la convergencia ideológica en torno a la práctica de la integración y sus usos se hace una condición suficiente para la construcción conjunta. Sin embargo, existen momentos, como el actual, en que ciertos niveles de pragmatismo son identificados como necesarios. Actualmente, se atiende a la convivencia de dos diferentes modelos o ideas de integración que no convergen (Saraiva y Granja, 2019).

En períodos donde la convergencia ideológica ha decaído; los escenarios pragmáticos se multiplican<sup>25</sup>. Aparecen cambios más o menos bruscos o aparentes parálisis en las decisiones; en este sentido se plantea que pueden generarse procesos que autorreproduzcan regionalización: patrones de reproducción de prácticas en niveles múltiples que demanden la continuidad, construcción o reproducción de (algún grado de) gobernanza regional.

---

política de inserción o relacionamiento flexible, un relacionamiento diferenciado entre cada proceso de integración regional, y fortalecer la capacidad negociadora externa sobre temas de interés común.

Ello supone además, un sistema de construcción de alianzas que pueden coexistir o superponerse, para generar un entramado de relaciones que permita adquirir mayores márgenes de autonomía en el contexto internacional. En este sentido, no es posible olvidar la cooperación Sur-Sur y más concretamente con China y otros países emergentes como la mejor forma de aumentar el poder de negociación internacional con múltiples actores y a través de la participación en diversas coaliciones (Cobarrubia, 2021).

<sup>25</sup> Una de las bases de la reflexión presentada es el análisis de la política exterior –sobre todo los análisis comparados– que han abordado ya en gran medida las diferencias entre la retórica del discurso y la práctica de las políticas. En ese sentido, Gardini (2011) hizo una útil diferenciación entre política exterior pragmática e ideológica. La política exterior pragmática tendría su mérito en la utilidad, practicidad y ejecutabilidad; en vez de estar orientada doctrinariamente por principios prefijados. Está asociada a un horizonte político de mediano plazo y no necesariamente a un determinado gobierno. Por su parte, la política externa ideológica enfatiza soluciones de principios, normativos o doctrinales, no necesariamente vinculados al mérito de la política e inclusive poco prácticos.

En ese sentido, y pensando en una alternativa desde la praxis, a partir de la necesidad que impone la pandemia de gestionar recursos y políticas públicas comunes para problemas también comunes estaría dada la motivación principal para la construcción de mecanismos de gobernanza regional; cuando la convergencia política no existe o es mínima, cabría la necesidad de organizar la acción colectiva de alguna manera a partir de elementos ya construidos en períodos anteriores o de demandas societal y estructuralmente impuestas (Saraiva y Granja, 2019).

En la medida que supone una amenaza para la simple supervivencia humana, el coronavirus ofrece algo más que una oportunidad para la cooperación en América Latina: nos recuerda que el espacio regional es clave a la hora de dar respuestas concertadas a un asunto en el que las políticas y decisiones nacionales no resultan eficaces.

Los debilitados sistemas de salud pública latinoamericanos habrán de afrontar en el corto plazo tanto desafíos nuevos como preexistentes, de higiene y saneamiento, de carácter socioeconómico, y de inequidad. A mediano plazo deberán buscarse formas de canalizar las inversiones, así como de reducir la fragilidad económica y de la población. Todo esto apunta hacia la necesidad de una mayor cooperación, no solo para enfrentar la pandemia con más coordinación en la vigilancia epidemiológica y en el intercambio de información, sino también para fortalecer las políticas públicas de los Estados.

A pesar de las divergencias entre los países, la cooperación en materia de salud acumula una larga trayectoria en la región y se ha demostrado que se pueden alcanzar consensos regionales. América del Sur es una de las regiones del mundo que ha dado mayores pasos en la promoción de la cooperación regional. Así, uno de los aprendizajes de las experiencias de UNASUR y del MERCOSUR es que los organismos regionales pueden proporcionar recursos normativos e institucionales para armonizar políticas y definir estrategias regionales, en lo que Acharya denomina “congruencia normativa” (2011). Asimismo, el valor agregado de la gobernanza regional se aprecia en la capacidad de las organizaciones para “traducir” las reglas internacionales a los entornos locales, fusionándose a menudo con normas vigentes en la región y en los ámbitos domésticos.

En segundo lugar, los organismos regionales pueden facilitar la movilización de recursos humanos, financieros y de conocimiento, en apoyo de las políticas sociales. Y pueden respaldar la continuidad en la cadena de producción y suministro de productos críticos –vacunas, dispositivos anticonceptivos, de inmunización, alimentos–, que de otro modo podrían verse interrumpidos por el impacto de COVID-19. Esto es clave si se tiene en cuenta que la escasez o interrupción del suministro de productos y servicios médicos acrecienta el riesgo de muerte por abortos inseguros o embarazos adolescentes que, entre otras cuestiones, representan un desafío para la salud pública en América Latina. Finalmente, los organismos regionales abren oportunidades para la promoción y

la acción política colectiva en foros internacionales en los que se acuerdan los flujos de inversión para los sistemas sanitarios y el apoyo humanitario en escenarios de crisis.

En el actual contexto de pujas y realineamientos los incentivos varían. Es difícil pensar que una gestión de la salud vinculada al renacimiento nacionalista y a su interpretación como estorbo político, pueda generar lógicas integracionistas. Aun así, las dinámicas de regionalización transfronterizas podrían encontrar maneras de avanzar en la agenda política y en prácticas específicas. Los miembros del MERCOSUR ya han acordado compartir información y estadísticas sobre la evolución del coronavirus, como parte de una estrategia común destinada a combatir la pandemia, y a eliminar obstáculos que podrían dificultar o impedir el tránsito de suministros y elementos esenciales, como alimentos, productos de higiene y de cuidado de la salud. Los países del PROSUR y de la CELAC también se han pronunciado a favor de compartir información y datos de vigilancia epidemiológica, así como de elaborar propuestas comunes. Como se comentó previamente, otras iniciativas de integración de la región también han avanzado en medidas para enfrentar la crisis sanitaria de manera coordinada: el SICA implementó un Plan de Contingencia Regional y la CARICOM reforzó la respuesta médica (Riggirozzi, 2020).

Un espacio poco explorado pero de mucho potencial viene dado por la ALADI. Esta organización, resiliente a las derivas y los giros recurrentes del regionalismo latinoamericano, ofrece un paraguas legal y político desde el cual procurar acuerdos que, contemplando las diferencias en los modelos productivos y el deseo de avanzar a “velocidades diferentes”, trabajen en una dirección de progresiva convergencia regional. ALADI cuenta con la ventaja de incorporar a países como México y Cuba en su membresía, lo que en el marco de las dificultades de la CELAC y de la desintegración de UNASUR puede incluso constituirse como un escenario para pensar las oportunidades de articulación del regionalismo pragmático.

A los efectos de un excepcional pragmatismo y la apertura de oportunidades para la promoción y la acción política colectiva regional, las acciones del ALBA-TCP apuntan en la dirección correcta, al promover la cooperación entre las naciones. Las propuestas de la creación de un banco de medicamentos, desarrollar campañas de vacunación de los pueblos, suministrar los tratamientos preventivos y curativos indispensables; resultan un ejemplo elocuente. En concreto, destaca la idea de que Cuba y Venezuela asuman la creación de un banco de vacunas contra el coronavirus, así como conseguir las vacunas, transportarlas y coordinar el plan de vacunación masiva de los países que integran el grupo.

El Banco de la ALBA dispone de un fondo de dos millones de dólares destinado a apoyar financieramente en varias fases el acceso de las naciones del área a insumos y medicamentos. Primeramente, la institución financiera destinará recursos no retornables a los Estados insulares del Caribe oriental pertenecientes

al bloque, para la realización de compras directas a proveedores. Y, a mediano plazo, prevé aportar fondos a la creación del banco de vacunas y tratamientos de los países del ALBA-TCP, iniciativa surgida en la Cumbre de la Alianza celebrada el 14 de diciembre de 2020.

Muy asociado con lo anterior, a principios de mayo de 2021, Cuba y Argentina firmaron un acuerdo que ratifica la voluntad de ambos países para colaborar en la producción de inmunizantes antiCOVID-19 desarrollados en la isla. El acuerdo, suscrito por la ministra de Salud argentina, Carla Vizzotti, y su homólogo cubano, José Ángel Portal, "recoge la voluntad de colaborar con vacunas desarrolladas en la isla contra el COVID-19, en la inmunización de la población de Cuba y Argentina, así como de los países de Latino América y el Caribe".

Ello se suma al convenio entre Argentina y México con el laboratorio AstraZeneca-Oxford para fabricar vacunas en América Latina a través de un consorcio científico-empresarial de compañías mexicanas y argentinas.

No es ocioso señalar el papel estratégico de Cuba en la emergencia de un regionalismo de nuevo tipo. Durante años, el país caribeño ha estado desarrollando productos farmacéuticos y vacunas para tratar diferentes enfermedades; y en la actualidad, desarrolla cuatro posibles vacunas contra la COVID-19, una de ellas muy avanzada en las pruebas de ensayo.

Por América Latina y el Caribe han pasado 20 Brigadas Médicas de Cuba para enfrentar la COVID-19. Ellas se suman a misiones médicas ya existentes, con la característica de llevar en muchos casos medicamentos cubanos de alta eficacia contra la COVID-19.

Todo lo anterior se acompaña en los últimos tiempos del predominio de la lógica de CINAL en la región, ratificando la crisis del Estado neoliberal periférico y de varios intentos de reiterarlo, reformarlo o superarlo. A través de las insurrecciones y movilizaciones populares en Ecuador, Colombia y Chile, así como de la crisis política en Perú, las elecciones presidenciales en Uruguay y Argentina y, especialmente, el golpe de Estado en Bolivia. Sobre todo –y a pesar de las notables diferencias entre casos nacionales– los últimos años han demostrado la existencia de una acumulación de fuerzas de los movimientos sociales latinoamericanos desde inicio de siglo, así como la persistencia de un descrédito generalizado hacia las recetas neoliberales en la región, conformando un piso de resistencia social que no ha permitido un despliegue completo del programa de las nuevas derechas. Así, cuando en febrero de 2020 se produjo la llegada del COVID-19 esta situación de la región vio profundizar las condiciones de un “empate” entre el empuje popular desarticulado y las nuevas y viejas fuerzas de la reacción conservadora, en proceso acelerado de soldadura y búsqueda de un arraigo estable.

En tanto procesos de masas que se despliegan desde abajo y en abierta confrontación con respecto a los aparatos estatales en su dimensión represiva, burocrática y delegativa –incluyendo en esta dinámica de impugnación también al conjunto de la casta o élite política–; estos levantamientos parecen sugerir una alternativa que, lejos de reeditar el ciclo progresista, privilegia una estrategia de construcción con mayor potencialidad anti-sistémica, en la medida en que amplían lo público más allá de lo estrictamente estatal, despuntan destellos de una nueva hegemonía y desmonopolizan la agenda sociopolítica a partir de nuevas formas de experimentación de la toma de decisiones colectiva y la reproducción de la vida en común (Ouviña, 2021).

Esta situación remite a procesos de mayor radicalidad y ruptura con el orden neoliberal y también en abierta confrontación con las formas de dominación colonial, patriarcal y capitalista, lo que por supuesto incluye las dimensiones del armazón estatal en sus estructuras más conservadoras y opresivas (aquellas que favorecen desde una “selectividad estratégico-relacional” a los intereses capitalistas e involucran un sesgo ineludible de clase, raza y género), aunque sin desestimar la posibilidad de un proceso refundacional y de reinención del Estado, ampliando las facetas que implican una parcial cristalización de conquistas y beneficios para las clases subalternas y pueblos latinoamericanos (Ouviña, 2021).

Por otra parte, la región pudiera alcanzar una relativa “desconexión” e inventar sus propias estructuras económicas y sociopolíticas, en virtud de que resulta prácticamente imposible para Estados Unidos y Europa sustentar proyectos de asociación o integración con la región que alimenten el viejo vicio latinoamericano de esperar que los grandes proyectos vengan de allá.

Con su hegemonía visiblemente debilitada, sumido en una grave crisis económica, con elevado desempleo, sin liderazgo fuerte y cediendo posiciones en la competencia económica con China, Estados Unidos no está en condiciones de proponer a América Latina ningún proyecto anexionista seductor (otra Alianza para el Progreso y ni siquiera otra Área de Libre Comercio de las Américas - ALCA). Mientras tanto, la Unión Europea y el euro están amenazados seriamente de desintegración, lo que hace más lejana e irrelevante que nunca su relación con América Latina y el grandilocuente proyecto de Asociación Estratégica Birregional. La soledad relativa es el nuevo y probablemente positivo escenario de futuro de América Latina y la integración regional su consecuencia lógica.

Una vez superada la crisis sanitaria seguramente enfrentaremos un escenario donde los países desarrollados se volcarán más hacia adentro, preservando la seguridad de los suministros y descansando en la autosuficiencia, posiblemente con una dosis mayor de proteccionismo y menos colaboración, al menos por un tiempo.

Los cambios trascendentales en los patrones del comercio mundial, que en años recientes<sup>26</sup> se vienen manifestando, pero que probablemente en las próximas décadas se afianzarán, apuntan hacia una menor interdependencia en la producción, el comercio y la tecnología entre las principales economías mundiales, especialmente entre Estados Unidos y Europa, por un lado, y China, por otro. Además, el comercio mundial estará menos abierto, afectado por consideraciones geopolíticas y de seguridad nacional, con disputas más periódicas y una gobernanza multilateral debilitada.

De hecho, se ha acelerado la tendencia hacia la regionalización de las cadenas globales de valor: el 52% de las empresas transnacionales mundiales están tomando acciones rápidas para cambiar sus cadenas de suministros y el 36% aceleran sus inversiones en tecnologías y automatización (Rico, 2020). A través de la aceleración de los procesos de transformación digital, tales como la automatización, el uso de la robótica y la inteligencia artificial, las empresas obtienen bienes y servicios en países cercanos. También, para realizar inversiones mixtas con fondos públicos y privados para la aceleración de nuevos desarrollos, favorecedoras de su integración tanto local como con los eslabones globales.

Las cadenas de suministros de empresas de México, Chile y Brasil deberán reconfigurarse y reubicarse en lugares más cercanos al consumo debido al deterioro de la confianza en los proveedores globales. En esta línea se abre la posibilidad de que pequeñas y medianas empresas aprovechen las oportunidades de las cadenas globales de valor y de las redes de producción global para impulsar el comercio intrarregional<sup>27</sup> y comenzar a articular las inversiones regionales con el desarrollo productivo.

La región posee recursos significativos para aprovechar esta nueva ventaja, entre ellos: ubicación geográfica estratégica, amplios recursos naturales, y un importante bono demográfico, con jóvenes creativos de alto espíritu emprendedor (Rico, 2020). Pero, también, tiene debilidades como la insuficiente inserción en la economía del conocimiento y una participación poco dinámica en el comercio internacional. Estos dos últimos aspectos están estrechamente vinculados, como lo muestra la prevalencia en la canasta exportadora regional de las materias primas y de las manufacturas basadas en bajos costos laborales.

En particular, Centroamérica y México son las subregiones con mayor inserción en las cadenas, debido a su mayor interacción con el mercado estadounidense,

---

<sup>26</sup> Aumento de los costos laborales en China y los cambios en la política comercial de EE.UU, muchas empresas líderes mundiales, piensan en mover al menos una porción de sus Cadenas Globales de Valor fuera de China.

<sup>27</sup> La participación intrarregional en las exportaciones totales de América Latina y el Caribe muestra una tendencia descendente desde 2014. En 2019, alcanzó un 14%, el mismo nivel que registraba a inicios de los años noventa, y en 2020 cayó al 12% (CEPAL, 2021).

fundamentalmente a través de las maquilas<sup>28</sup>. En ambos casos, han tenido que enfrentar la tenaz competencia asiática, sobre todo de China, en sus propios mercados y en sus principales mercados de exportación, en particular los Estados Unidos. El problema para crear ventajas comparativas dinámicas en el sector manufacturero latinoamericano radica en los problemas de productividad de la región, que han sido exacerbados por la competencia asiática.

Con todo, se impone la ampliación del mercado regional para avanzar en esta estrategia. El comercio intrarregional, para la mayor parte de los países de la región posee características que lo hacen cualitativamente superior a las exportaciones dirigidas a otros mercados. Al absorber el mayor número de productos exportados y erigirse en el principal receptor de las exportaciones manufactureras de media y alta tecnología –de las que concentra en muchos casos más del 70%–, el mercado latinoamericano resulta el más propicio para la estrategia de diversificación de exportaciones de la región (CEPAL, 2020).

Algunos sectores como textiles, confecciones, medicamentos, químicos y petroquímicos, electrónica, partes de accesorios y vehículos, entre otros, están ausentes de cadenas de valor consolidadas; estos espacios pudieran ser aprovechados por la región, sobre todo teniendo en cuenta que ese potencial es mayor entre países que tienen proximidad geográfica y que forman parte de un mismo esquema subregional, tales como las relaciones de comercio intraindustrial entre Colombia, el Ecuador y el Perú dentro de la Comunidad Andina; entre Costa Rica, El Salvador, Guatemala y Honduras en el caso del SICA, así como entre México y Centroamérica. Entre los países de la CARICOM, aunque el comercio de bienes es marcadamente interindustrial, también existe potencial para la conformación de cadenas de valor subregionales, en algunos segmentos vinculados a servicios, especialmente turismo y servicios financieros.

El derrame de los beneficios alcanzaría, también, a los países capaces de absorber inversiones de países vecinos o relocalizar empresas que se fueron al extranjero: por ejemplo, México, con un sector de automoción muy desarrollado y Chile, con reservas ingentes de minerales para la electrónica o las baterías<sup>29</sup>.

En aras de evitar el cambio estructural regresivo –con el reforzamiento de la tendencia hacia la reprimarización– y una mayor marginación de las economías regionales en el comercio mundial, es necesario aplicar políticas adecuadas para fortalecer los sectores industriales tecnológicos más dinámicos de la región, impactados por la crisis global. Más allá de sus efectos negativos, la misma constituye una oportunidad para acelerar la digitalización de los trámites asociados

---

<sup>28</sup> Se trata de industrias procesadoras (maquila), cuyas exportaciones incorporan una elevada proporción de bienes intermedios importados en sectores como electrónico, automotor, de insumos médicos y de confecciones, entre otros.

<sup>29</sup> Para más detalle ver: <https://www.lavanguardia.com/economia/20201203/49854401791/inversion-extranjera-america-latina-caida.html> (fecha de consulta: 30 de mayo 2021).

al comercio regional. Los países latinoamericanos deberían considerar la posibilidad de hacer permanentes algunas medidas implementadas a raíz de la pandemia, como la aceptación de certificados fitosanitarios electrónicos y la menor realización de inspecciones físicas. Asimismo, es el momento para definir regionalmente protocolos de bioseguridad para enfrentar futuras pandemias u otros episodios disruptivos. Estos pueden incluir acuerdos sobre qué bienes se consideran esenciales, así como el establecimiento de procedimientos expeditos para su circulación transfronteriza.

En ese escenario, el regionalismo pragmático resulta clave para poder implementar acciones coordinadas que permitan poner en práctica políticas de crecimiento en el largo plazo para acelerar la recuperación post pandemia, orientadas, por ejemplo, a fortalecer el comercio intrarregional, a atender de manera eficiente la reconfiguración de las cadenas de valor, a implementar un ambicioso plan de infraestructura regional y a asegurar medidas básicas de coordinación macroeconómica.

Sin duda, la pandemia y sus devastadores efectos ofrecen una oportunidad única, inesperada –que sería imperdonable desaprovechar–, para relanzar la cooperación e integración regionales como herramientas fundamentales para la gobernanza en lugar de ser las primeras víctimas políticas del coronavirus. Ello plantea serios desafíos y retos.

## **CONSIDERACIONES GENERALES**

El impacto brutal de la pandemia, que no encuentra comparación con ninguna otra zona del mundo subdesarrollado, ha puesto al desnudo la gravedad de la crisis económica estructural que padece América Latina y el Caribe, lastrada por las profundas fracturas sociales y debilidad institucional derivadas de más de una década de aplicación del conjunto de políticas económicas de corte neoliberal.

El aumento de los infectados por coronavirus unido a los retos que enfrentan los países de América Latina y el Caribe explican los pobres resultados en el enfrentamiento de la pandemia. Lo anterior sugiere que la región necesita otro tipo de política económica encaminada a reforzar la capacidad y eficiencia del estado para reactivar el crecimiento y responder a las demandas sociales.

El estallido de la COVID-19 reveló las insuficiencias de la integración regional y del regionalismo latinoamericano. Lo cierto es que, ante la grave situación sanitaria, ALC tampoco escapó a las tendencias mundiales de emergencia de las políticas exteriores de corte más nacionalista y escenarios de fragmentación regional, para un fenómeno que demanda una acción coordinada por parte de la región. La crisis sanitaria actual supera cualquier intento de control en solitario.

Dentro de la región, aunque la caída económica fue generalizada, se identifican dos formas de gestión de la pandemia, con excepción de la CARICOM y el SICA: en los esquemas cuyas políticas están articuladas bajo la doctrina neoliberal, el enfrentamiento a la pandemia reveló los peores resultados; tal es el caso de la Alianza del Pacífico (ADP), la Comunidad Andina de Naciones (CAN) y MERCOSUR; en cambio, en aquellos donde los gobiernos tienen políticas públicas encaminadas a priorizar la dimensión social del desarrollo la gestión pandémica fue más acertada, entre ellos el ALBA.

La CARICOM y el SICA, a pesar de no tener una orientación como esquema hacia el progresismo o la izquierda han aplicado un conjunto de medidas para enfrentar la pandemia (señal positiva para el regionalismo), que los ubican tras la ALBA, respectivamente, en cuanto a resultados, gracias a la aplicación de sus experiencias en el enfrentamiento a situaciones de emergencia sanitarias y climatológicas. En realidad, sus resultados podrían haber sido mejores, pero su actuación ha estado lastrada por décadas de aplicación de neoliberalismo lo que ha erosionado sus sociedades. En este sentido, no cuentan con la infraestructura sanitaria adecuada y rezagos vinculados a problemas estructurales no resueltos como la pobreza y la desigualdad, los bajos niveles de inversión en salud y educación, el estancamiento económico, el creciente endeudamiento público y los efectos negativos provocados por el cambio climático.

Las debilidades del modelo de acumulación basado en el libre mercado han salido a luz, aún más, con la COVID-19. Sin embargo, esta vulnerabilidad puede convertirse en un catalizador para los bienes públicos globales. La región no tiene otra opción estratégica que avanzar hacia un modelo de desarrollo más sostenible a través de una mayor integración para mitigar los efectos de la pandemia. En este sentido la cooperación en la esfera de la salud pudiera erigirse en el motor para encaminar algunas acciones conjuntas y resolver el gran problema sanitario.

A tono con la tendencia a la regionalización de la cadena global de valor, América Latina y el Caribe, requiere explotar todas sus potenciales en cuanto a la ampliación de su mercado que viabilice el aumento del comercio intrarregional y la diversificación exportadora que permitan generar sinergias entre países de la región que se revierta en beneficio de todos. En un contexto mundial esperado de mayor regionalización de la producción, menor cooperación multilateral y mayor proteccionismo, la integración comercial regional debe cumplir un papel clave en las estrategias de salida de la crisis en ALC.

## **Bibliografía**

Acharya, A. (2011). "Norm subsidiarity and regional orders: sovereignty, regionalism, and rule-making in the Third World", *International Studies Quarterly*, 55(1), pp. 95-123.

- Bautista; C. et autres (Compiladores) (2020). *Estados Alterados: reconfiguraciones estatales, luchas políticas y crisis orgánica en tiempos de pandemia*. 1a ed. - Lanús: Hernán Darío Ouviaña; Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO; Muchos Mundos Ediciones; Instituto de Estudios de América Latina y el Caribe-IEALC, 2020.
- Briceño Ruiz, J. (2013). "Ejes y modelos en la etapa actual de la integración económica regional en América Latina", *Estudios Internacionales*, 175, pp. 9-
- Briceño-Ruiz, J. (2017). Latin America beyond the continental divide. Open Regionalism and Post-hegemonic regionalism co-existence in a changing region. En J. Briceño-Ruiz, I. Morales (Eds.), *Post-Hegemonic Regionalism in the Americas: Toward a Pacific–Atlantic Divide?* (pp. 73-98). Londres y Nueva York, Reino Unido y EE.UU.: Routledge.
- Briceño-Ruiz, J. (2018). Times of Change in Latin American Regionalism. *Contexto Internacional*, 40(3), 573-594.
- Briceño-Ruiz, J., y Ribeiro Hoffmann, A. (2015). Post-hegemonic regionalism, Unasur and the reconfiguration of regional cooperation in South America. *Canadian Journal of Latin America and Caribbean Studies*, 40(1).
- Caetano, G. y Pose, N. (2020). La debilidad de los regionalismos latinoamericanos frente a los escenarios actuales. Notas para el debate, en *Documentos de Trabajo 41 / 2020 (2ª época)*, Fundación Carolina.
- CEPAL (2019). Comisión Económica para América Latina y el Caribe. *Panorama Social de América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile, 2019, <https://www.cepal.org>.
- CEPAL (2020). "Dimensionar los efectos del COVID-19 para pensar en la reactivación", abril [en línea] <https://www.cepal.org/es/publicaciones/45445-dimensionar-efectos-COVID-19-pensar-la-reactivacion>.
- CEPAL (2020a). Informe Especial Nro. 3. El desafío social en tiempos del COVID-19. CEPAL. 12 de mayo 2020.
- CEPAL (2020b). CEPAL. Enfrentar los efectos cada vez mayores del COVID-19 para una reactivación con igualdad: nuevas proyecciones. PowerPoint presentación de Alicia Bárcena. Julio 15 de 2020. PDF
- CEPAL (2020c). La inversión extranjera directa en América Latina y el Caribe cayó 7,8% en 2019 y se prevé un desplome cercano al 50% en 2020. <https://www.cepal.org/es/comunicados/la-inversion-extranjera-directa-america-latina-caribe-cayo-78-2019-se-preve-un-desplome>.

- CEPAL (2021a). Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe, Santiago de Chile, SBN: 978-92-1-004749-4 (versión pdf) ISBN: 978-92-1-358299-2 (versión ePub, [https://www.cepal.org/sites/default/files/publication/files/46501/S2000990\\_es.pdf](https://www.cepal.org/sites/default/files/publication/files/46501/S2000990_es.pdf))
- CEPAL (2021b). Perspectivas del Comercio Internacional de América Latina y el Caribe 2020: la integración regional es clave para la recuperación tras la crisis, enero 2021, CEPAL. División de Comercio Internacional e Integración, enero 2021, 9789211220582, LC/PUB.2020/21-P. [https://www.cepal.org/sites/default/files/publication/files/46613/S2000805\\_es.pdf](https://www.cepal.org/sites/default/files/publication/files/46613/S2000805_es.pdf).
- CIPI (2018). Proyecto de investigación. Perspectivas de las correlaciones de fuerzas en el proceso de reconfiguración del mapa político de América Latina y el Caribe a mediano plazo (2025). Posibles impactos para Cuba. Estudio de Caso Venezuela. La Habana. Mayo, 2018.
- Cumbre Cuba-CARICOM (2020). Discurso del presidente cubano Miguel Díaz-Canel Bermúdez en la VII Cumbre Virtual Cuba-CARICOM. Presidencia y Gobierno de Cuba. La Habana. 8 de diciembre, 2020, <https://www.presidencia.gob.cu>.
- Dabéne, O. (2012). Explaining Latin America's fourth wave of regionalism. Regional integration of a third kind. Artículo presentado en el Congreso Latinoamericano de Estudios Sociales (Lasa), San Francisco, EE.UU.
- Domínguez, J. (2021). Mapa de la vacunación en América Latina y el Caribe y el caso de Cuba, 19 de abril de 2021, <https://www.periodismodebarrio.org>.
- ECON (2020). Webinar "América Latina en las cadenas globales de valor en el escenario post COVID" en el marco del XIV Congreso Internacional de Economía y Gestión (ECON 2020), organizado por la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires, entre el 27 y 30 de octubre 2020. <https://www.youtube.com/watch?v=bY5xDw2u5Ec>.
- Frenkel, A. (2020). "El Mercosur ante la COVID-19: de la disputa convencional a la amenaza sanitaria", Análisis Carolina nº 40, Madrid, Fundación Carolina.
- Fukuyama, F. (2020). "The thing that determines a country's resistance to the coronavirus", The Atlantic, 30 de marzo de 2020).
- Fukuyama, F. (2021). "La pandemia y el orden político". En <https://www.embajadaabierta.org/post/la-pandemia-y-el-orden-pol%C3%ADtico-por-francis-fukuyama>

- García Linera, A. (2005). “La lucha por el poder en Bolivia”, en García, A.; Tapia, L.; Vega, O. y Prada, R.: Horizontes y límites del estado y el poder, La Paz: La Muela del Diablo.
- Gardini, G. L. (2011). Latin American Foreign Policies between Ideology and Pragmatism: a framework for analyses. En G. L. Gardini, y P. Lambert, Latin America Foreign Policies between Ideology and Pragmatism. New York, EE. UU.: Palgrave Macmillan UK.
- Guadarrama, E. y González, H. (2020). “CELAC: la unidad regional ante la crisis del COVID-19”, Foreign Affairs Latinoamérica, 16 de abril.
- Katz, C. (2021). Las nuevas encrucijadas de América Latina, en <https://katz.lahaine.org/b2-img/LASNUEVASENCUCIJADASDEAMRICALATINA>.
- Lima, M. R. y Coutinho, M. V. (Org.). (2008). Desempenho dos Governos Progressistas do Cone Sul: Agendas Alternativas al Neoliberalismo. Rio de Janeiro, Brasil: iuperj
- López, D. (2021). Deuda externa: cuando lo apremiante parece imposible, <https://agendapublica.es/deuda-externa-cuando-lo-apremiante-parece-imposible/>
- Maira, L. (2009). “¿Cómo afectará la crisis la integración regional?”, Nueva Sociedad, 224, pp. 144-163.
- Martin, S. (2020). Crisis y globalización: el agotamiento de las iniciativas de integración regional en América Latina. INTEGRACIÓN REGIONAL. Una mirada crítica, abril 2020. <https://www.clacso.org/wp-content/uploads/2020/05/Boletin-N%C2%BA-8-GT-INTEGRACION-LA-2.pdf>.
- Mercosur (2020). “Declaración de los presidentes del Mercosur sobre Coordinación Regional para la contención y mitigación del Coronavirus y su impacto”. <https://www.mercosur.int/documento/declaracion-de-los-presidentes-del-mercosur-covid19/>
- Mercosur (2020a). “El MERCOSUR adopta medidas comerciales en el contexto del COVID-19”. 8 de noviembre de 2020. <https://www.mercosur.int/el-mercosur-adopta-medidas-comerciales-en-el-contexto-del-COVID-19/>.
- Negret, A. (2020). Impacto del COVID-19 en América Latina, 24 de marzo de 2020, en América Latina en movimiento, <https://www.alainet.org/es/articulo/205453>.

- OCDE-BM (2020). Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico/ Banco Mundial. Panorama de la Salud: América Latina y el Caribe 2020. París, 2020.
- Ouviña, H. (2020). El Estado y la reactivación del Ciclo de Impugnación al neoliberalismo en América Latina (2019-2020), en Carolina Bautista; Anahí Durand; Hernán Darío Ouviaña (Compiladores), ob. cit.
- Ouviña, H. (2020). Movimientos populares, Estado y procesos comunitarios tensiones y desafíos desde América Latina, en Revista Digital de Ciencias Sociales / Vol. VII / N° 12 / marzo 2020 - agosto 2020. ISSN 2362-616x. (pp. 441-464). SIPUC. FCP y S. UN Cuyo. Mendoza
- Ouviña, H. (2021). El Estado y la reactivación del Ciclo de Impugnación al Neoliberalismo en América Latina (2019-2020), en Bautista, Carolina 2021. Estados Alterados: reconfiguraciones estatales, luchas políticas y crisis orgánica en tiempos de pandemia; compilado por Carolina Bautista; Anahí Durand; Hernán Darío Ouviaña. - 1a ed. - Lanús: Hernán Darío Ouviaña; Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO; Muchos Mundos Ediciones; Instituto de Estudios de América Latina y el Caribe-IEALC, 2020. Libro digital, PDF Archivo Digital: descarga y online ISBN 978-987-86-8011-8
- Ouviaña, H. y Thwaites Rey, M. (edit.) (2018). Estados en disputa. Auge y fractura del ciclo de impugnación al neoliberalismo en América Latina, Buenos Aires: CLACSO/El Colectivo.
- PAHO/WHO (2021). COVID 19. Region of the Americas Update. Washington D.C. 10 January and 25 April, 2021, <https://www.paho.org>.
- Panizza, F. (2006). La marea rosa. Análise de Conjuntura opsa 8. Rio de Janeiro, Brasil: iuperj/ucam.
- Panizza, F. (2009). Nuevas izquierdas y democracia en América Latina. Revista Cidob d'Afers Internacionals.
- Parthenay, K. (2021). Aliarse (regionalmente) contra la COVID-19: SICA y CARICOM uniting (regionally) against COVID-19: SICA and CARICOM faire bloc (régional) contre la COVID-19: SICA et CARICOM, Université de Tours, Francia, Vol. LXI, 2 (244) abril - junio, 2021, <https://forointernacional.colmex.mx/index.php/fi/article/view/2834>
- Prensa Latina (2021). ALBA-TCP acuerda creación de fondo humanitario contra COVID-19. Caracas, 19 enero de 2021. (<https://prensalatina.org>).
- Quiliconi, C. y Rivera, R. (2019). "Ideología y liderazgo en la cooperación regional: los casos del Consejo Sudamericano de Defensa y el Consejo

Sudamericano sobre el Problema Mundial de las Drogas en UNASUR”,  
Revista Uruguaya de Ciencia Política, 28(1), pp. 219-248

- Rico, V. (2020). Una nueva oportunidad para la integración de América Latina, 21 de mayo de 2020, <https://www.caf.com/es/conocimiento/visiones/2020/05/una-nueva-oportunidad-para-la-integracion-de-america-latina/>
- Riggirozzi, P. (2020). Coronavirus y el desafío para la gobernanza regional en América Latina. En <https://sotonpolitics.org/2020/05/11/coronavirus-y-el-desafio-para-la-gobernanza-regional-en-america-latina/>
- Riggirozzi, P. (2020): “Coronavirus y el desafío para la gobernanza regional en América Latina”, Análisis Carolina, nº 12, Madrid, Fundación Carolina.
- Riggirozzi, P., y Tussie, D. (2012). The Rise of Post-hegemonic Regionalism. The case of Latin America. Londres, Reino Unido: Springer - United Nations University.
- Robinson, W. (2018). Trumpismo, Fascismo del Siglo XXI, y Dictadura de la Clase Capitalista Transnacional, en [https://www.alainet.org/es/articulo/196314?utm\\_source=email&utm\\_campaign=alai-amlatina](https://www.alainet.org/es/articulo/196314?utm_source=email&utm_campaign=alai-amlatina)
- Rodríguez, E. y Álvarez, A. (2021). América Latina ante la COVID-19, impacto político y económico de una pandemia, <http://www.cries.org/wp-content/uploads/2021/01/007-pinzon-garcia.pdf>.
- Sanahuja, J. (2009). “Del ‘regionalismo abierto’ al regionalismo post-liberal. Crisis y cambio en la integración regional en América Latina y el Caribe”, Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe 2008-2009, Buenos Aires, CRIES, pp. 11-54.
- Sanahuja, J. (2020). “COVID-19: riesgo, pandemia y crisis de gobernanza global”, en MESA, M. (coord.): Anuario CEIPAZ 2019-2020, Madrid, CEIPAZ.
- Sanahuja, J. A. (2012). Regionalismo post-liberal y multilateralismo en Sudamérica: el caso de Unasur. En A. Serbin, L. Martínez, y H. Ramanzini Júnior, Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe 2012 (19-72). Buenos Aires, Argentina: Cries.
- Sanahuja, J. A. (2017). Beyond the Pacific-Atlantic divide. Latin American regionalism before a new cycle. En J. Briceño-Ruiz, e I. Morales (Eds.), Post-hegemonic regionalism in the Americas. Toward a Pacific-Atlantic Divide? (99-124). New York, EE.UU: Routledge.
- Sanahuja, J. A. 2008. Regionalismo e integración en América Latina: balance y perspectivas. Pensamiento Iberoamericano, 0, 75-106.

- Sanahuja, J. A. 2010. La construcción de una región: Suramérica y el regionalismo posliberal. En M. Cienfuegos, y J. A. Sanahuja (Eds.). Una región en Construcción. Unasur y la integración de América del Sur. Barcelona, España: Funcadió cidob.
- Sánchez, A. y Pérez, L. (2020). La integración latinoamericana ante la encrucijada del coronavirus, September 10, 2020 3.26pm EDT, <https://theconversation.com/la-integracion-latinoamericana-ante-la-encrucijada-del-coronavirus-145876>.
- Saraiva, M. y Granja, L. (2019). "La Integración Sudamericana en la encrucijada entre la ideología y el pragmatismo", *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 28(1), pp. 157-182.
- SELA (2020). La integración en América Latina y el Caribe después del COVID-19: ¿se fortalece o se debilita?, 24 de septiembre. [.http://www.sela.org/es/eventos/e/67785/integracion-en-alc-despues-COVID-19](http://www.sela.org/es/eventos/e/67785/integracion-en-alc-despues-COVID-19)
- Serrano, C. y Martins, C. (2020). COVID-19, caos sistémico y Brasil en la geopolítica de América Latina, abril 2020, <https://www.clacso.org/wp-content/uploads/2020/05/Boletin-N%C2%BA-8-GT-INTEGRACION-LA-2.pdf>
- SICA (Sistema de la Integración Centroamericana) (2020). "Informe de Avances en la implementación del Plan de Contingencia Regional del SICA frente al Coronavirus". Centroamérica. Obtenido de <http://www.sica.int>.
- SICA (Sistema de la Integración Centroamericana) (2020)"Plan de Contingencia Regional del SICA frente al COVID19". Centroamérica. Obtenido de <http://www.sica.int/coronavirus/plan>.
- SICA (Sistema de la Integración Centroamericana) (2020). Declaración "Centroamérica unida contra el coronavirus". Centroamérica. Obtenido de <http://www.sica.int/coronavirus/declaracion>
- Silva, F. P. (2009). *Vitórias na crise. Trajetórias das esquerdas latinoamericanas contemporâneas* (tesis de doctoral). iuperj, Rio de Janeiro, Brasil.
- Silva, F. P. (2010). *Até onde vai a «onda rosa»? Análise de Conjuntura opsa 2*. Rio de Janeiro, Brasil: iuperj/ucam.
- Sojo, A. (2020). "Pandemia y/o pandemónium. Encrucijadas de la salud pública latinoamericana en un mundo global", *Documentos de Trabajo*, nº 37, Madrid, Fundación Carolina.
- Thwaites, Mabel y Ouviaña, H. (2021). El ciclo de impugnación al neoliberalismo en América Latina: auge y fractura, en Carolina Bautista; Anahí Durand; Hernán Darío Ouviaña (Compiladores). *Estados Alterados: reconfiguraciones estatales, luchas políticas y crisis orgánica en tiempos de pandemia*. 1a ed.

- Lanús: Hernán Darío Ouviaña; Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO; Muchos Mundos Ediciones; Instituto de Estudios de América Latina y el Caribe-IEALC, 2020.

Van Klaveren, A. (2018). "El eterno retorno del regionalismo latinoamericano", Nueva Sociedad, 275, pp. 70-91

Veiga, P. D., y Ríos, S. P. (2007). O regionalismo pós-liberal na América do Sul: origens, iniciativas e dilemas. Santiago de Chile, Chile: Cepal.

WHO (2021). COVID 19. Weekly Epidemiological Update. Geneva. 10 January, 2021 y 25 April, 2021, <https://www.who.int>.

#### Sitios Web

<http://www.granma.cu/mundo/2020-12-25/banco-del-alba-apoyo-concertado-frente-al-imperio-y-la-pandemia-25-12-2020>.

<https://www.cepal.org/es/comunicados/la-unica-opcion-estrategica-mediano-plazo-mitigar-efectos-co-vid-19-la-region-es-avanzar>.

<https://www.cepal.org/es/publicaciones/45337-america-latina-caribe-la-pandemia-COVID-19-efectos-economicos-sociales>

<https://www.consilium.europa.eu/es/policies/COVID-19-coronavirus-outbreak-and-the-eu-s-response/>.

<https://www.elpais.cr/2020/12/22/izquierda-latinoamericana-recobra-impulso-y-espera-su-nueva-ola/>

<https://www.lavanguardia.com/economia/20201203/49854401791/inversion-extranjera-america-latina-caida.html>

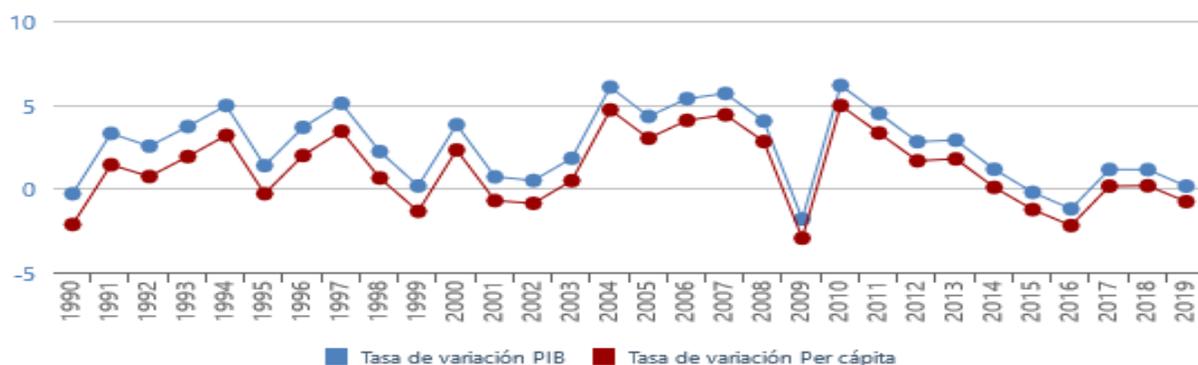
<https://www.MERCOSURabc.com.ar/america-latina-en-las-cadenas-globales-de-valor-en-el-escenario-post-covid>.

<https://www.prensa-latina.cu/index.php?o=rn&id=419655&SEO=nuevos-aires-soplan-en-latinoamerica-y-el-caribe>.

<https://www.prensa-latina.cu/index.php?o=rn&id=424743&SEO=países-del-alba-accederan-a-financiamiento-para-compra-de-vacunas>

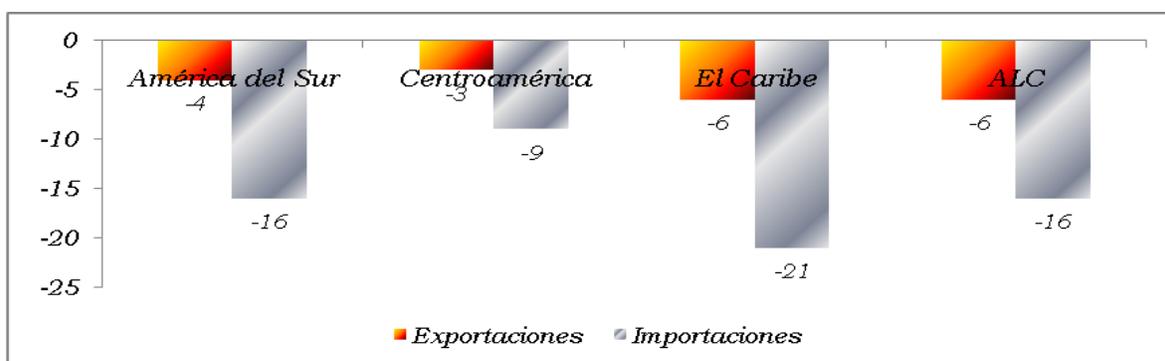
## **ANEXOS**

### **ANEXO 1 América Latina y el Caribe: variación del PIB 1990-2019**



Fuente: CEPAL, 2021  
 ([https://estadisticas.cepal.org/cepalstat/Perfil\\_Regional\\_Economico.html?idioma=spanish](https://estadisticas.cepal.org/cepalstat/Perfil_Regional_Economico.html?idioma=spanish))

### ANEXO 2 América Latina y el Caribe: comportamiento del comercio exterior de bienes en (2020, en porcentaje)



Fuente: Elaboración propia con los datos de CEPAL, 2021b

### ANEXO 3 Principales asociaciones de cooperación e integración en América Latina y el Caribe (miembros actuales)

**AEC** Antigua y Barbuda, Bahamas, Barbados, Belice, Colombia, Costa Rica, Cuba, Dominica, Granada, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, El Salvador, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Dominicana, San Cristóbal y Nieves, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, Surinam, Trinidad y Tobago, Venezuela.

**ALADI** Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Cuba, Ecuador, México, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela.

**ALBA** Antigua y Barbuda, Bolivia, Cuba, Dominica, Granada, Nicaragua, San Vicente y las Granadinas, San Cristóbal y Nieves, Santa Lucía, Surinam y Venezuela.

**ALIANZA DEL PACÍFICO** Chile, Colombia, México y Perú

**CARICOM** Antigua y Barbuda, Bahamas, Barbados, Belice, Dominica, Granada, Guyana, Jamaica, Montserrat, St. Kitts y Nevis, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, Surinam y Trinidad y Tobago.

**CELAC** Antigua y Barbuda, Argentina, Bahamas, Barbados, Belice, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Cuba, Chile, Dominica, Ecuador, El Salvador, Granada, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, San Cristóbal y Nieves, San Vicente y las Granadinas, Santa Lucía, Surinam, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela.

**COMUNIDAD ANDINA DE NACIONES (CAN)** Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú

**MERCOSUR** Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay

**SISTEMA DE LA INTEGRACIÓN CENTROAMERICANA (SICA)** Belice, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá y República Dominicana

**UNASUR** Bolivia, Guyana, Surinam y Venezuela

#### **ANEXO 4 De UNASUR a PROSUR**

La UNASUR, creada en mayo de 2008 (con antecedentes inmediatos en la Comunidad Sudamericana de Naciones) en el contexto de “regionalismo post-liberal” o “regionalismo post-hegemónico” analizado antes, estuvo integrado por 12 países con disímiles perspectivas, que con consensos de mínimos, liderados por Brasil con *Lula* da Silva y el empuje de Hugo Chávez, lograron positivos resultados en la solución de conflictos entre sus miembros, así como otros alcances

Es un proceso de integración interestatal, cuyo énfasis no es lo económico comercial, sino la concertación política y con dimensiones sociales, culturales y de infraestructura. A diferencia del ALBA-TCP, estuvo restringida solo a Sudamérica (incluidos Guyana y Surinam, países continentales, pero con vocación e identidad caribeña) y tampoco tuvo como elemento aglutinador al antimperialismo ni al socialismo del siglo XXI.

En los primeros años, era distinguible a su interior, sin embargo, dos grupos de países, uno con gobiernos de izquierda como Argentina, Bolivia, Brasil, Ecuador,

Paraguay y Venezuela (algunos también parte del ALBA-TCP), mientras Chile, Colombia y Perú tenían signo opuesto (si bien debe diferenciarse la posición de Michelle Bachelet de la Sebastián Piñera). En los casos de Uruguay, Guyana y Surinam, sus posiciones eran menos definidas, pero más afines al primer grupo, lo que le permitió a este hegemonizar UNASUR.

Con el cambio de signo político a la derecha de varios gobiernos de la región, cambió la hegemonía y la parálisis para elegir al nuevo secretario general (por unanimidad de los miembros) tras la salida de expresidente colombiano Ernesto Samper, el 31 de enero de 2017 y el veto de Venezuela (al que se unió Bolivia) a la propuesta argentina de uno de sus diplomáticos, fue el detonante visible para que en abril de 2018, los ministros de Relaciones Exteriores de Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Paraguay y Perú enviaron una carta al canciller boliviano (Bolivia ejercía la presidencia pro t mpore del bloque) para informar que dejaban de participar de la UNASUR por tiempo indeterminado<sup>30</sup>.

Como contestación normativa (en términos de Sanahuja), se creó el Foro para el Progreso de América del Sur (PROSUR) el 22 de marzo de 2019, por los países que había abandonado UNASUR, muchos de los cuales forman parte también del Grupo de Lima, criticando el bolivarianismo de la concertación a la que habían pertenecido y su ideologización, en este caso desde una ideología de derecha.

Actualmente solo forman parte de UNASUR Bolivia, Guayana, Surinam y Venezuela, y est  prácticamente paralizada. Presumiblemente por la COVID 19, no ha habido planteamiento público alguno sobre vigorizarla.

### ANEXO 5 La ADP y la COVID-19. Indicadores seleccionados

Países ADP/ Indicadores seleccionados	PIB p/c (p) anuales variación	Tasas de	Tasa de desocupación nacional	Salario medio real (2010=100)
México	-10,1		4,5	111,2
Chile	-6,9		10,9	124,2
Colombia	-8,1		15,8	101,4
Perú	-14,4		7,8	124,0
ALC	-8,5		9,9	-

Fuente: CEPAL, BM, FMI y cálculos del autor, a partir de las fuentes citadas. 1. A septiembre 2020

<sup>30</sup> Finalmente, abandonaron UNASUR definitivamente Colombia en agosto de 2018; Ecuador en marzo de 2019; Argentina, Brasil, Chile y Paraguay en abril de 2016 y Uruguay en marzo de 2020.

Países	Total de casos confirmados	Casos confirmados por 100 mil habitantes	Total de Muertes	Muertes x 100 mil habitantes	Tasa de Letalidad promedio (%)	Tasa de Recuperación Promedio (%)
México	2 272 064	1 762,2	207 020	160,6	9,2	-
Chile	1 068 512	5 589,6	24 213	126,7	2,3	93,7
Colombia	2 504 206	4 921,5	65 283	128,3	2,6	-
Perú	1 628 519	4 939,1	54 285	164,6	3,3	-
Totales	7 473 301	4 303,1	350 801	145,05	4,6	68,9

Fuente: CEPAL, BM, FMI y cálculos del autor, a partir de las fuentes citadas. 1. A septiembre 2020.

Fuentes: WHO. COVID-19 Weekly Epidemiological Update as of 13 April 2021. Geneva. 13 April, 2021. PAHO/WHO. Region of the Americas Update as of 13 April, 2021. Washington D.C. 13 April, 2021. Cálculos del autor, a partir de las fuentes citadas.

#### ANEXO 6 CARICOM: algunos indicadores económicos

Países	PIB	IED	Deuda externa	Deuda pública (% PIB)
Antigua y Barbudas	1 736.1	153.8	605	72.7
Bahamas	12 787.0	264.6	3123	76.5
Barbados	5 204.6	...	1547	119.5
Belice	1 906.7	100.8	1309	95
Dominica	596	32.6	232	78.8
Granada	1 228.2	122.8	517	58.9
Guyana	5 173.8	1 695.4	1306	41.3
Haití	8 159.1	75		
Jamaica	15 906.9	219.4	9253	92.4
Saint Kitts y Nevis	1 051.0	90.1	143	57.4
San Vicente y Las Granadinas	825.4	96.5	385	70.5
Santa Lucía	1 990.4	48	647	64.9
Surinam	3 792.5	-19.5	2298	75.2
Trinidad y Tobago	24 201.3	...	4238	74.7

Fuente: Elaboración con los datos de CEPAL, 2020

### ANEXO 7 Brigadas médicas cubanas Henry Reeve a países de la ALBA

País	Día de la partida	Cantidad de personal de la salud en cada brigada
Venezuela	16 de marzo	230
Dominica	29 de marzo	35
San Cristóbal y Nieves	28 de marzo	34
Antigua y Barbuda	26 de marzo	26
San Vicente y las Granadinas	26 de marzo	16*
Granada	20 de marzo	5
Nicaragua	18 de marzo	5

Fuente: Ministerio de Salud pública de Cuba. La Habana. 16-29 de marzo, 2020. Unidad Central de Cooperación Médica. La Habana. 16-29 de marzo, 2020. Ministerio de Relaciones Exteriores de Cuba. La Habana. 16-29 de marzo, 2020.

\* Hacia San Vicente y las Granadinas partió el 21 de abril otra brigada de médicos del contingente Henry Reeve compuesta por 6 especialistas para reforzar el personal médico, de enfermería y paramédico que permanece en esa isla (44) y asistir a las víctimas por explosión del volcán Le Sufriere. (Ministerio de Salud Pública de Cuba. La Habana, 21 de abril, 2021). (<https://www.msp.gob.cu>).

### ANEXO 8 ALBA: cobertura universal de salud en 2020 Indicadores seleccionados

Países	Médico por cada mil habitantes	Enfermera (o) por cada mil habitantes	Camas de hospitalización por cada mil habitantes
Antigua y Barbuda	3,0	3,5	3,8
Cuba	8,4	7,6	5,2
Dominica	1,1	6,4	-
Granada	1,4	6,3	3,7
Nicaragua	1,0	1,5	0,9
San Vicente y las Granadinas	0,7	7,0	-
San Cristóbal y Nieves	2,7	4,2	-
Venezuela	1,9	0,9	0,8

Fuente: Elaboración propia a partir de OCDE/BM: Panorama de la Salud. América Latina y el Caribe 2020. París, 2020.

**ANEXO 9 CAN: Cobertura universal de salud en 2020 Indicadores seleccionados**

	Médico por cada mil habitantes	Enfermera (o) por cada mil habitantes	Camas de hospitalización por cada mil habitantes
Bolivia	1,6	1,6	1,1
Colombia	2,2	1,3	1,7
Ecuador	2,0	2,5	1,5
Perú	1,3	2,4	1,6
Media de A.L. y C.	2,0	2,8	2,1

Fuente: OCDE-BM. Panorama de la Salud: Latinoamérica y el Caribe 2020, París, 2020.

## 2

### Retos de la integración en América Latina y el Caribe en el contexto actual e implicaciones para Cuba

Informe de investigación-Segundo Semestre de 2021  
(PN211LH011-018)<sup>31</sup>

**Resumen:** Desde la crisis global de 2008 comienzan a manifestarse tendencias contrarias al proceso de hiperglobalización logrado con anterioridad y, una década después el impacto de la pandemia COVID-19 ha reforzado las mismas; todo ello parece que estamos en una etapa de reconfiguración de la globalización. La agudización de las tensiones entre las dos mayores economías mundiales supone un serio desafío para América Latina y el Caribe, puesto que los Estados Unidos y China son también sus dos principales socios comerciales. Por ello, se requiere una mayor concertación regional para evitar esta situación o, al menos, minimizar sus efectos. En un contexto mundial de intensa regionalización de la producción y el comercio, la integración regional está llamada a desempeñar un papel clave en las estrategias de salida de la crisis en América Latina y el Caribe, facilitando el avance hacia la escala requerida para fortalecer industrias estratégicas y promover redes de producción e investigación compartidas entre los distintos países y subregiones.

**Palabras clave:** reconfiguración de la globalización, China, Estados Unidos, COVID-19, América Latina y el Caribe, integración regional.

**Abstract:** Since the global crisis of 2008, trends contrary to the previously achieved hyperglobalization process have begun to appear and, a decade later, the impact of the COVID-19 pandemic has reinforced them; all this seems that we are in a stage of reconfiguration of globalization. The heightening of tensions between the world's two largest economies poses a serious challenge for Latin America and the Caribbean, since the United States and China are also its two main trading partners. For this reason, greater regional agreement is required to avoid this situation or, at least, minimize its effects. In a global context of intense regionalization of production and trade, regional integration is called upon to play a

---

<sup>31</sup> Autores: Dra. Jourdy Victoria James Heredia (coordinadora de equipo), Lic. Faustino Cobarrubia Gómez, M.Sc. José Ángel Pérez García, Dr. Jonathan Manuel Quirós Santos, Dr. Mariano de Jesús Bullón Méndez, Lic. Ernesto Alejandro Cristóbal Jiménez, Lic. Elizabeth Dorado Ortega, Dr. Luis René Fernández Tabío, Dra. Carola Salas Couce, Lic. Lourdes María Regueiro Bello, M.Sc.. Claudia Marín Suárez.

Colaboradores: Maitté López Sardiñas, Laura Esther Aguila Pérez, Patricia García Arias, Damián Hernández Vichot, Luis García López.

key role in the strategies to overcome the crisis in Latin America and the Caribbean, facilitating progress towards the scale required to strengthen strategic industries and promote production and research networks shared between the different countries and subregions.

**Keywords:** reconfiguration of globalization, China, United States, COVID-19, Latin America and the Caribbean, regional integration.

## **INTRODUCCIÓN**

La reconfiguración en curso del sistema internacional combina: la crisis del orden multilateral; el declive hegemónico de Estados Unidos; el tránsito de un orden unipolar a otro por definir; la consolidación de nuevas potencias globales; la tensión entre poder económico y relacional; la pérdida de peso de actores globales tradicionales como la Unión Europea; los nacionalismos y proteccionismos de potencias tradicionales frente a las emergentes que disputan su liderazgo en la globalización; el auge del conservadurismo con expresión política en los gobiernos; la emergencia de nuevas alianzas/asociaciones asentadas más en conveniencias geopolíticas que en adhesiones a un proyecto político o modelo económico.

La crisis del multilateralismo es un reflejo de la diversificación de actores y los cambios en el balance de poder a escala global, lo que a su vez se manifiesta en la incapacidad de las instituciones multilaterales globales para construir consensos y en la sectorialización de la agenda que deriva en la creación de asociaciones para abordar temas concretos en espacios geográficos y temporales determinados que no pueden dirimirse en un ámbito multilateral más amplio.

El sistema multilateral ha mostrado su incapacidad para gestionar la disputa Estados Unidos – China en los marcos de sus espacios institucionales, lo que ha dado lugar a propuestas asociativas de diferente cobertura, temática y geográfica, desde ambas potencias. Tal es el caso del Tratado Asociación Trans-Pacífica (TPP, por sus siglas en inglés), impulsado por Estados Unidos con una clara intención de impedir que China participara, en vez de acatar, en la elaboración de las nuevas normas del comercio y la inversión, que no pudieron ser impuestas en la Organización Mundial del Comercio (OMC) ni en el Acuerdo Multilateral de Inversiones.

Desde la crisis global de 2008 comienzan a manifestarse tendencias contrarias al proceso de hiperglobalización logrado con anterioridad y, una década después el impacto de la pandemia COVID-19 ha reforzado las mismas.

El presente informe responde al segundo de los cuatro objetivos planteados en el proyecto de investigación, que tiene una duración de dos años, referido a delimitar la interacción entre crisis de la globalización, pandemia, crisis económica y su impacto en la integración regional.

El trabajo de investigación abarca dos acápites: el primero de ellos incursiona en el orden internacional en que se desenvuelve la nueva crisis de la globalización, en el entendido de que la crisis del multilateralismo tiene su expresión en la región latinoamericana e incursiona en el debate sobre globalización.

El segundo de ellos se dedica en esencia a evaluar la crisis económica global y el proceso de reconfiguración global en gestación desde 2008 hasta el impacto de la COVID-19-, para finalmente realizar algunas consideraciones de la integración en América Latina y el Caribe frente a la actual reconfiguración global.

## **EL ORDEN INTERNACIONAL EMERGENTE<sup>32</sup>**

### **El debate sobre el orden internacional**

La noción de orden global parte de que el actor fundamental de las relaciones internacionales es el Estado (estado céntrico) y sintetiza valores; normas y estándares de funcionamiento de las relaciones internacionales en diferentes campos; instituciones y formas en que se toman las decisiones. La forma o formas que asume el orden global refleja(n) una relación de poder que define qué país o países tienen capacidad para establecer las normas y la gobernanza de las instituciones encargadas de implementarlas.

Los valores se refieren en lo fundamental a los principios que sustentan las concepciones filosóficas, políticas y culturales de las relaciones entre los Estados y al interior de ellos. Las normas y estándares contemplan el deber ser de las relaciones entre Estados en campos como el comercio, las inversiones, la propiedad intelectual, las comunicaciones, la salud, el medio ambiente, la seguridad, etcétera.

Resulta necesario hacer una diferenciación entre la forma que adopta el orden internacional de acuerdo a la distribución del poder a escala global (unipolar, bipolar, multipolar) y la forma o formas de gobernanza internacional atendiendo a la participación de actores con capacidad para definir las reglas y tomar las decisiones en diferentes esferas de las relaciones internacionales (unilateralismo, bilateralismo, multilateralismo, minilateralismo, plurilateralismo).

En los períodos de transición o de crisis del orden internacional instituido, las normas, los estándares y las instituciones que lo tipifican -y que fueron diseñados por las potencias hegemónicas- dejan de ser funcionales a la nueva distribución del poder en el sistema internacional (Bernal-Meza, 2020); es decir, dejan de ser efectivas para mantener la hegemonía o el papel dominante de las potencias establecidas en su propósito de contener a las potencias en ascenso. Por su

---

<sup>32</sup> Este acápite del resultado de investigación fue desarrollado en el marco del concurso “Los desafíos del multilateralismo en un mundo multipolar y tiempos de crisis” del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO).

parte, estas últimas no cuentan con un sistema de normas, estándares e instituciones reconocidas por el concierto internacional que dé cuenta de su nuevo papel en el mapa de poder mundial, situación que van paliando a través de la creación de nuevas instituciones, agrupaciones, megaproyectos, etc. que, sin desplazar a las del viejo orden, ofrecen espacios alternativos desde perspectivas funcionales a sus intereses y a la proyección de su influencia global.

En comparación con otros momentos históricos en que se han producido recambios de liderazgos que dan lugar a un nuevo orden internacional, el actual proceso tiene la particularidad de que en la cúspide de la disputa estratégica participan países del Sur Global que han alcanzado un determinado desarrollo y se proyectan internacionalmente, como es el caso de China. Y ello ocurre desplazando antiguas potencias como la Unión Europea, Japón, etcétera.

La reconfiguración en curso del sistema internacional combina: la crisis del orden multilateral; el declive hegemónico de Estados Unidos; el tránsito de un orden unipolar a otro por definir; la consolidación de nuevas potencias globales; la tensión entre poder económico y relacional; la pérdida de peso de actores globales tradicionales como la Unión Europea; los nacionalismos y proteccionismos de potencias tradicionales frente a las emergentes que disputan su liderazgo en la globalización; el auge del conservadurismo con expresión política en los gobiernos; la emergencia de nuevas alianzas/asociaciones asentadas más en conveniencias geopolíticas que en adhesiones a un proyecto político o modelo económico (Marín Suárez & Regueiro Bello, 2020).

### **El orden internacional en transición: un debate inconcluso**

Actualmente existe un debate acerca de si el 'viejo' orden liberal será sustituido por otro, se adaptará, o avanzará a una coexistencia con otras formas de gobernanza con la participación de potencias no occidentales. Ese debate aborda aspectos como: la continuidad del orden liberal, la reemergencia del bipolarismo, una nueva etapa del multipolarismo, una nueva construcción del multilateralismo, y si se reedita o no un contexto de Guerra Fría.

La mayor parte de las perspectivas sobre el tema expuestas en este trabajo han sido desarrolladas por autores estadounidenses que justifican la preservación del orden internacional liberal, o de los países que disputan la reconfiguración de los equilibrios del poder, por lo que se referencian las posiciones de autores rusos y chinos.

El declive del 'momento unipolar' de Estados Unidos se manifiesta en la disminución de su poder relativo, en el tránsito de países emergentes a la condición de potencias regionales y globales, y en el surgimiento de organizaciones a veces informales como el G20, donde potencias establecidas y emergentes discuten propuestas para enfrentar determinados problemas, ampliándose discretamente el grupo de nacionales con voz en un ámbito donde se

discuten temas globales y se toman acuerdos. Los que se incorporan a este tipo de foro lo perciben como una ampliación de los mecanismos democráticos por incluir a países del Sur Global, a diferencia del G7, pero siguen siendo espacios restringidos en los que la diversidad de intereses de los países en desarrollo está subrepresentada.

Una perspectiva sobre el orden internacional desde China la ofrece Qin Yaqing, quien, si bien reconoce el multilateralismo como la forma deseable de abordar los problemas globales, plantea que el mundo ha perdido el optimismo y la confianza en que a través de la institucionalidad del orden liberal se resuelvan los problemas provocados por la globalización y abra espacio a las potencias emergentes si tal orden continúa liderado por Estados Unidos (Yaqing, 2020). De acuerdo con el internacionalista chino, no se trata del fracaso del multilateralismo, sino que este no se ha adaptado a las nuevas realidades del mundo tras el Fin de la Guerra Fría, cuando no son sólo los actores estatales sino una multiplicidad de estos los que interactúan en la arena internacional.

En ese nuevo contexto de una sociedad global, las palabras claves del enfoque realista de las relaciones internacionales (soberanía, interés nacional y seguridad interestatal) deberían ceder espacio a los objetivos e intereses comunes y el futuro compartido. Si bien ambos enfoques están presentes en el debate actual, predomina la perspectiva estado-céntrica: [...] ansiedad por la seguridad, luchas por el poder, conflictos de intereses y amenazas de estado a estado” (Yaqing, 2020).

Por su parte, Mearsheimer (2021) rescata el realismo como prisma adecuado –y que nunca debió ser abandonado por Estados Unidos- para no favorecer el ascenso de China en décadas pasadas. En un análisis poco frecuente en expertos estadounidenses, Mearsheimer afirma que China también está actuando de acuerdo con la misma lógica realista que adoptó Estados Unidos en su ascenso como potencia, y justifica la contención que anima la política estadounidense hacia el país asiático como legítima reacción desde el realismo (Mearsheimer, 2021). Una lectura subliminal de este enfoque revela que adjudicar como causa de la política de contención de Estados Unidos el autoritarismo del sistema político chino no es más que una falacia.

Expertos rusos sostienen que a pesar del declive de Estados Unidos, la Unión Europea y Japón, Occidente sigue a la cabeza y la demolición del orden occidental no es inevitable ya que aún hay “margen para una reforma ordenada” (Barabanov et al., 2015). El enfoque de Barabanov et al. (2015) coincide con Yanqing en el diagnóstico de la diversificación de los actores en el ámbito internacional, pero difiere en las perspectivas derivadas de la fractura del orden internacional en tanto apunta a una bipolaridad, aunque diferente a la de la Guerra Fría.

En la perspectiva de Barabanov et al. (2015), el nuevo orden en ciernes, a diferencia del vigente durante la Guerra Fría, no podrá fundarse en ganadores y

perdedores, ya que Occidente nunca reconocerá la igualdad moral, ideológica o política de otros competidores y se opondrá a la institucionalización de un nuevo orden internacional que abra espacio a una perspectiva no occidental. Ese orden en formación podría, -como en cierta medida está mostrando ya- asentarse más en sanciones que en nuevas reglas y en el reconocimiento de la existencia de dos grupos (Occidente y el no occidental), en que ninguno puede dominar, ni imponer sus normas al otro, ni incluso al interior de las dos agrupaciones, entre las que en determinados momentos pudiera haber acercamientos para enfrentar desafíos comunes como pudieran ser organizaciones terroristas, el cambio climático, las pandemias, etc.

Bajo estas premisas estos académicos refieren que lo más deseable es la coexistencia de dos grupos de poder que siguen sendas diferentes de desarrollo bajo un formato bipolar, sin que la bipolaridad implique una carga de conflictividad similar a la de la Guerra Fría; es la aceptación de la coexistencia de dos órdenes, donde las narrativas agresivas en ambas direcciones formarían parte de una nueva cotidianidad. En su concepción, agrupaciones hoy informales como el G20 podrían asumir papeles de mayor protagonismo, que asumieran las tareas de organismos disfuncionales a la nueva realidad, como es el caso de la OMC (Barabanov et al., 2015).

Por su parte, Kortunov (2019) refiere que, si bien la retórica oficial rusa ha apelado profusamente a la idea de la transición del mundo unipolar a uno multipolar o policéntrico, tales términos reflejan más un estado de lo deseable que la realidad. Si bien los dirigentes políticos rusos consideran un mundo multipolar como modelo deseable del orden mundial -lo cual es lógico pues bajo ese concepto se garantizan una posición de liderazgo en el concierto internacional- el propio Putin advierte que el momento unipolar no ha sido superado y que Estados Unidos continúa siendo la primera potencia mundial (Kortunov, 2019).

Además, Kortunov señala que en el actual orden se da una combinación de elementos de la multipolaridad con la multilateralidad y aboga por una experiencia nueva de multilateralismo. Argumenta las ventajas de la multilateralidad con relación a la multipolaridad en que la segunda para la construcción del nuevo orden mundial se asienta en diferentes categorías de poder y la primera en diferentes categorías de intereses nacionales y de grupo. Mientras que en el mundo multipolar los bloques se contrarrestan, el multilateral se construye sobre la base de regímenes internacionales que se complementan entre sí, y cierra su reflexión con una idea muy sugerente: la multipolaridad busca cómo hacer valer los privilegios sistémicos de los pioneros y la multilateralidad se enfoca en identificar nuevas oportunidades para los rezagados (Kortunov, 2019).

Otra perspectiva interesante sobre la actualidad y los posibles desenlaces del orden internacional con un enfoque “rusocéntrico”, la desarrolla IvanTimofeev, quien capta las complejidades y posibles puntos de estrangulamiento del actual orden y construye cuatro escenarios como posibles desenlaces del presente.

Timofeev (2019) apunta el arraigo del paradigma realista tanto en la política exterior de Estados Unidos como de Rusia; sin embargo, plantea que no es tan importante cómo Rusia y Estados Unidos definen el orden mundial de forma diferente, sea liberal (basado en reglas), multipolar o unipolar pluralista. La interpretación rusa de multipolaridad contemplaba “la posibilidad y la necesidad de un diálogo equitativo con otros países y centros de poder”, esta idea de igualdad hizo el concepto atractivo para otros socios de Rusia, lo que, según el autor, explica que China e India consideren el mundo multipolar como lo deseable. En la concepción estadounidense, la cantidad de polos no es lo que importa, sino que sea un mundo centrado en Estados Unidos, bajo sus reglas, en el que su liderazgo sea considerado el garante de un orden mundial ‘justo’ (Timofeev, 2019). Como puede apreciarse, aunque Estados Unidos no utiliza el término unipolar, su concepción del orden liberal es más cercana a la unipolaridad que a cualquier estructura que lo cuestione como centro de ese orden.

La “aceptación” de este orden cambia con el tiempo, sobre todo cuando la eficiencia para mantenerlo lejos de resolver los problemas que se propone lo hace más anárquico. La idea de que se está produciendo una reestructuración del orden internacional gana terreno, aunque con resistencias por parte de Estados Unidos que insiste en salvar el orden basado en reglas en que se autoasume como primera potencia global. Ante esta situación, Timofeev (2019) –desde una perspectiva rusa- plantea como posibles escenarios del futuro de ese orden internacional: el intento de adaptación del orden liberal; la autonomía estratégica y una nueva multipolaridad; una bipolaridad 2.0; y una nueva anarquía.

Entre los expertos estadounidenses el denominador común de sus posiciones es la necesidad y urgencia de preservar un orden internacional que asegure ventajas para Estados Unidos y la necesidad de construir alianzas, pero difieren en la forma de lograrlo: si bajo un formato de bipolaridad, multipolaridad o unipolaridad; o si el multilateralismo sigue siendo o no funcional a ese propósito.

Para algunos el orden liberal fue socavado por la globalización, la que trajo como resultado la emergencia de otras potencias, con efectos no deseables para las economías del centro. Por ello, sectores que resultaron rezagados en ese orden y que adquieren presencia política y una posición relevante en la proyección internacional de Estados Unidos durante la administración Trump, atribuyen el crecimiento de China como un actor global y el declive de Estados Unidos, a políticas no sustentadas en el realismo y, por tanto, estratégicamente erradas (Mearsheimer, 2021). Esta evaluación retrospectiva pierde de vista el hecho de que la globalización neoliberal impulsó, bajo las reglas del multilateralismo, la liberalización económica y financiera que posicionó ventajosamente a las empresas transnacionales de Estados Unidos, pero también las empoderó como actor internacional, y de igual manera, dio a ese país una ventaja estratégica en la lucha contra el sistema socialista, al desarticular una potencial asociación entre China y la Unión Soviética. A decir de Ikenberry (2020) “fue el éxito del orden liderado por Estados Unidos el que sembró las semillas de la actual crisis”.

Para otros, la preservación del orden liberal se asocia a mantener las bases de un multilateralismo funcional a la nueva distribución del poder global en la que Estados Unidos conserve una cuota de poder y capacidad articuladora tal que le permita involucrar en ese orden a competidores estratégicos bajos las normas y estándares occidentales. Sus posiciones son compatibles con una bipolaridad moderada y flexible para evitar la reedición de un escenario de Guerra Fría identificado lesivo a los intereses estadounidenses; en la práctica, la fragmentación del poder mundial es lo funcional al interés de mantener cuotas de poder aceptables en el ‘nuevo’ orden internacional que se está configurando.

Si bien estas posiciones esquemáticamente pueden identificarse con las corrientes americanista y globalista (Merino, 2019), respectivamente, al interior de ellas se mueve un espectro de evaluaciones y recomendaciones que resulta importante identificar en las proyecciones de las administraciones estadounidenses en el presente y pasado reciente.

Ikenberry (2020) –coincidiendo con Cooley y Nexon (2020)- apunta la tendencia a la crisis del orden internacional liberal por su disfuncionalidad para construir hegemonía en las condiciones del nuevo contexto en el que emergen potencias que rivalizan con Estados Unidos. Su colapso es acelerado por la pandemia y por la política de la administración Trump que apostó por la confrontación entre potencias y no por la competencia que garantizaría una coexistencia con espacios para preservar el papel preponderante de Estados Unidos. Sin embargo, considera que este no es un destino inevitable, y, al igual que Nye (2021), lo califica como no deseable por sus consecuencias en términos de la profundización de la fragmentación mundial que dejaría a Estados Unidos en una posición de mayor debilidad frente a un bloque ‘poco amigable’ para los valores occidentales. Para evitar un escenario de ese tipo, reivindica la importancia de asumir un internacionalismo liberal en lugar de la globalización, a la que confiere un contenido referido a las relaciones económicas, mientras el internacionalismo tiene como objetivo gestionar la interdependencia económica y de seguridad, y de construir una coalición funcional de democracias liberales (Ikenberry, 2020) - fomentando una suerte de multilateralismo fragmentado (aclaración propia).

En una descripción de cómo quedaría estructurado el nuevo sistema global, Ikenberry plantea:

“Este club de democracias coexistiría con las organizaciones multilaterales más grandes, encabezadas por las Naciones Unidas, cuyo único requisito de entrada es ser un estado soberano, independientemente de si es una democracia o una dictadura. Ese enfoque inclusivo tiene sus méritos porque en muchos ámbitos de las relaciones internacionales –incluyendo el control de armas, las regulaciones medioambientales, la gestión de los bienes comunes globales, y el combate a las enfermedades pandémicas- el tipo de régimen no es relevante. Mientras en áreas de seguridad, derechos humanos, y la economía política, las democracias

liberales actuales tienen valores e intereses relevantes que los estados iliberales no tienen. En estos frentes, un club de democracias más cohesionado, unidos por valores compartidos, vinculados a través de alianzas y orientados hacia la gestión de la interdependencia, podrían recuperar la visión del internacionalista liberal” (Ikenberry, 2020).

Al igual que muchos expertos Cooley y Nexon (2020) responsabilizan a la política exterior de la administración Trump con la debacle del orden internacional liberal durante la pandemia debido a su retirada de organismos multilaterales, la subestimación de las alianzas con socios tradicionales y de la asociación trasatlántica, la complacencia con gobiernos calificados como no democráticos por los liberales, y su preferencia por el juego de suma cero.

Estos autores se refieren al llamado ‘momento unipolar’ como un marco en el que las normas y las reglas internacionales estaban dominadas por Occidente, liderado por Estados Unidos, que, tras la caída del campo socialista y sus instituciones, devino “la única fuente significativa de seguridad, bienes económicos, apoyo político y legitimidad” (Cooley y Nexon, 2020). En el marco de la unipolaridad, los países en desarrollo tenían pocas posibilidades de influenciar a Washington bajo la amenaza de un acercamiento a una propuesta alternativa inexistente. Con la emergencia de potencias competidoras no occidentales que se desmarcan del orden liberal, tanto dentro de la institucionalidad multilateral pre-existente que funcionaba en ese marco como con propuestas novedosas de financiamiento y una institucionalidad paralela en construcción (Banco Asiático de Inversión e Infraestructura, BRI<sup>33</sup>, Unión Euroasiática, Organización de Cooperación de Shanghai, el Tratado de Seguridad Colectiva, entre otros), atractiva en diferentes ámbitos para países desarrollados y en desarrollo, se socavan las bases de un orden hegemónico occidental.

Estas organizaciones constituyen hoy una parte fundamental del orden internacional. Como reconocen Cooley y Nexon (2020), Rusia y China han liderado mecanismos de gobernanza transnacional en áreas tan sensibles como las de seguridad en la región de Asia Central, antes desconectada de las instituciones de la gobernanza global, pero ya también avanzan hacia zonas tradicionalmente consideradas áreas de influencia de Estados Unidos, en cuyo caso se encuentra América Latina y el Caribe con el Foro China-CELAC, proporcionando nuevos espacios para la asociación y la cooperación en franco desafío a la cohesión de agrupaciones occidentales tradicionales.

Estos autores destacan que la supremacía militar de Estados Unidos, a diferencia de otros tiempos, no es una condición suficiente para enfrentar el desafío de la emergencia de nuevas potencias que compiten en áreas de influencia que antes eran exclusivas.

---

<sup>33</sup> Iniciativa Cinturón y Ruta de la Seda de China (en inglés Belt and Road Initiative- BRI)

Cooley y Nexon (2020) consideran que la recuperación de un papel protagónico de Estados Unidos requeriría en el ámbito doméstico del repudio al trumpismo y en el internacional de la reconstrucción de un núcleo de instituciones democráticas liberales a través de alianzas entre redes y partidos políticos de un amplio espectro político –incluyendo al progresismo y la centro-izquierda- y la revalorización de la diplomacia estadounidense a través del Departamento de Estado. Lo esencial sería asegurar el liderazgo estadounidense de una coalición militar y económica en un mundo multicéntrico, que sería la forma de lidiar con intereses en competencia y alianzas cambiantes. En otras palabras, estos autores reconocen la incapacidad de Estados Unidos para superar constantemente a China y a otras potencias emergentes, así como asegurar por la lealtad de aliados que son beneficiados por la relación con sus rivales (Cooley y Nexon, 2020).

Si bien las posiciones mayoritarias reconocen que un escenario de Guerra Fría asentado en el enfoque realista que propone Mearshiemer (2021), no sería el más beneficioso para Estados Unidos, autores como Haas (2021), acertadamente advierten en la política exterior de Biden más continuidades que rupturas con la de Trump, y subrayan el peligro de reforzar ese escenario a través de una política de competencia entre grandes potencias a la que animan la práctica y el actual consenso bipartidista en torno a la política hacia China.

### **Crisis del multilateralismo**

La mayor parte de los países en desarrollo, así como las potencias en ascenso y emergentes, tradicionalmente han tenido preferencias declaradas por el multilateralismo; en el caso de los países subdesarrollados, ello ha sido así, con independencia de la opción política que sigan sus gobiernos. Sin embargo, en tiempos más recientes se han producido cambios que apuntan al debilitamiento del apoyo a este formato de la gobernanza global. Durante el gobierno de Donald Trump, Estados Unidos reforzó el unilateralismo retirándose de organismos multilaterales de los que fue iniciador, lo mismo que de acuerdos globales. Desde fines del siglo pasado, estrategias como Brzezinski habían reconocido que estos organismos dejaron de ser funcionales o un instrumento expedito para conseguir sus propósitos, pero a diferencia de lo que recomendaba este y a contrapelo de los reclamos de la comunidad internacional de reformarlos, su posición ha sido ignorarlos.

La política de la administración Biden está dirigida a rescatar el liderazgo estadounidense y reconstruir su red de aliados; convocar a la construcción de un consenso global; aislar a China y articular una alianza internacional por la democracia; y junto con aliados democráticos, trazar las reglas del comercio y la economía internacional para evitar que China las dicte.

Si bien existe un consenso en el reconocimiento al multilateralismo como la forma que daría participación a todos los países en el diseño de la gobernanza global, su diseño institucional reflejó la distribución del poder tras la II Guerra Mundial. Los

cambios en la correlación mundial de fuerzas, unido al reforzamiento de las acciones unilaterales de la administración Trump, han hecho menos aceptable al concierto de las naciones, la forma en que ejerce su liderazgo ese país.

La crisis del multilateralismo, que determina la necesidad de su reforma, responde fundamentalmente a tres problemas: i) las instituciones multilaterales, creadas en la post-guerra para dirimir los problemas de las relaciones entre los estados, no reflejan la diversidad de actores que operan hoy en las relaciones internacionales; ii) están basadas en concepciones estadounidenses y europeas (occidentales) hegemónicas; y iii) en la práctica han sido un instrumento al servicio del interés nacional de algunos estados miembros, lo que lo caracteriza como un multilateralismo hegemónico, estado-céntrico y egocéntrico (Yaqing, 2020).

De ello se deduce que su necesaria reforma debe apuntar al reconocimiento de una multiplicidad de actores, ninguno de los cuales cuenta con la capacidad de asumir la gobernanza global, la que en virtud de esa diversidad no puede ser concebida de forma universal, sino plural. La pluralidad debe enfocarse a la complementariedad y la cooperación, y no a la confrontación y al conflicto. La diversidad de actores abarca tanto a potencias emergentes como a movimientos sociales que deben participar en el diseño, elaboración e implementación de las reglas. Se trataría de un multilateralismo pluralista (Yaqing, 2020).

Si bien esta formulación –coherente con la propuesta china de una “comunidad de destino compartido”- pudiera ser considerada la forma deseable de actualización del multilateralismo para la mayor parte de las naciones, no parece viable en el corto o mediano plazo en tanto la principal potencia en declive y sus aliados hacen resistencia a compartir su posición como hacedores de reglas, y sólo toleran la cooperación cuando no existe otra alternativa.

La crisis del multilateralismo es un reflejo de la diversificación de actores y los cambios en el balance de poder a escala global, lo que a su vez se manifiesta en la incapacidad de las instituciones multilaterales globales para construir consensos y en la sectorialización de la agenda que deriva en la creación de asociaciones para abordar temas concretos en espacios geográficos y temporales determinados que no pueden dirimirse en un ámbito multilateral más amplio.

Un aspecto menos desarrollado como expresión de la crisis del multilateralismo es la tendencia a la aplicación de sanciones y medidas coercitivas extraterritoriales de manera unilateral por parte de las potencias occidentales. Si bien la aplicación de estos instrumentos no es una práctica reciente, lo novedoso es que ha devenido una práctica sistemática. Si bien el bloqueo impuesto a Cuba desde 1962, e incluso su codificación en el Congreso estadounidense en 1996, podía considerarse una excepción, hoy la política de sanciones unilaterales es un instrumento recurrente de la política de Occidente hacia países tan relevantes como Rusia, Irán y China, y otros adversarios políticos. La aplicación sistemática de sanciones unilaterales tiene un efecto adverso para los que las aplican, pues

los sancionados, en la búsqueda de vías para sortear sus consecuencias, se acercan entre ellos, lo que a su vez ha facilitado que competidores estratégicos como Rusia y China se hayan abierto espacios en áreas de tradicional dominio de Estados Unidos.

El sistema multilateral ha mostrado su incapacidad para gestionar la disputa Estados Unidos – China en los marcos de sus espacios institucionales, lo que ha dado lugar a propuestas asociativas de diferente cobertura, temática y geográfica, desde ambas potencias. Tal es el caso del Tratado Asociación Trans-Pacífica (TPP, por sus siglas en inglés), impulsado por Estados Unidos con una clara intención de impedir que China participara, en vez de acatar, en la elaboración de las nuevas normas del comercio y la inversión, que no pudieron ser impuestas en la Organización Mundial del Comercio (OMC) ni en el Acuerdo Multilateral de Inversiones. De manera asertiva, China lanza en 2013 el BRI, ante lo cual Estados Unidos redefine su prioridad estratégica hacia el Indo-Pacífico con el propósito de elevar la importancia de la India como aliado internacional. Con el ascenso del nacionalismo, que implicó una subestimación del papel de varias regiones en desarrollo –incluida América Latina y el Caribe-, Estados Unidos se retira del TPP y China extiende su propuesta del BRI a la región latinoamericana y caribeña. La retirada de Estados Unidos del TPP abrió espacio a una aceleración del RCEP<sup>34</sup> – mayor acuerdo comercial vigente- y a la solicitud oficial de China para incorporarse al Acuerdo Integral y Progresivo de Asociación Trans-Pacífica (TPP11). Desde Estados Unidos, muchos sectores demandan a la administración Biden el retorno al acuerdo. Como se observa, hay una secuencia de acciones y reacciones a las propuestas alternativas impulsadas por estas potencias.

Dado el peso que tienen en la agenda estadounidense los temas de seguridad, y de manera particular el control de las rutas marítimas en áreas estratégicas como el ahora llamado Indo-Pacífico en sus documentos oficiales, Estados Unidos ha constituido agrupaciones de aliados con visiones más cercanas en determinados temas de la agenda, como el Quad (Estados Unidos, Australia, India y Japón) y el AUKUS (Australia, Reino Unido y Estados Unidos). El pequeño formato de estas coaliciones da cuenta de la incapacidad de lograr una proyección de contención de China en la región asiática, lo que a su vez puede alimentar fricciones con otros aliados como ha sido el caso de Francia con el AUKUS.

En un intento de tipología de este formato, Paik y Park (2021) identifican tres tipos de coaliciones minilaterales:

---

<sup>34</sup> Asociación Económica Integral Regional (RCEP por sus siglas en inglés) es un acuerdo de libre comercio (TLC) entre los diez estados miembros de la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN) (Myanmar, Brunéi, Camboya, Filipinas, Indonesia, Laos, Malasia, Singapur, Tailandia y Vietnam) y cinco estados de Asia y Oceanía con los que la ASEAN tiene acuerdos de libre comercio existentes (Australia, China, Corea del Sur, Japón y Nueva Zelanda).

- Grupo I: grupo suplementario que se reúne en el marco de organizaciones multilaterales existentes para consultas o discusión de temas no resueltos en el seno del organismo. Es una forma de sortear el estancamiento institucional por las trabas de las posiciones de algunos miembros.
- Grupo II: aborda sobre bases ad hoc temas específicos que no son tratados aún en el ámbito multilateral. Reúne a los que están dispuestos a llevar adelante una posición antes que el resto.
- Grupo III: los participantes son seleccionados previamente a partir de su afinidad. Cubren agendas amplias y buscan impactos regionales.

A pesar de su crisis, existe un consenso bastante amplio en que el multilateralismo constituye la forma idónea de gobernanza de las relaciones internacionales, pero hay muchas más resistencias que en el pasado a aceptar un multilateralismo hegemónico, por lo que en el presente se abre paso una suerte de multilateralismo modular que coexiste con la institucionalidad del multilateralismo global que se complementa con agrupaciones y agendas segmentadas por su temática, cobertura geográfica, los intereses que las impulsan y los compromisos de las alianzas que tienen estas mismas características: flexibilidad y temporalidad.

### **América Latina y el Caribe: la expresión de la crisis del multilateralismo**

Más allá de los intentos de países como Brasil de abandonar algunas instancias del sistema de Naciones Unidas<sup>35</sup>, la principal manifestación de la crisis del multilateralismo en la región ha sido el debilitamiento de los esquemas asociativos regionales y subregionales, que han mostrado una incapacidad manifiesta para gestionar la diversidad política, identificar intereses comunes más allá de los proyectos políticos suscritos por los gobiernos y recrear proyectos asociativos que respondan a un nuevo contexto.

La dimensión regional de la crisis del multilateralismo tiene su expresión más clara en la desarticulación/desmembramiento de UNASUR, el estancamiento de la CELAC, el debilitamiento del ALBA y las fracturas al interior del MERCOSUR. Los cambios en las posiciones con relación a la participación en esquemas asociativos han estado relacionados con el auge de la derecha en la región –y también a nivel global-, a raíz de lo cual emergieron entidades que afinaban más con la política que animaba a estos gobiernos y que nacen con una clara orientación geopolítica de ruptura con los consensos precedentes del progresismo (Marín Suárez & Regueiro Bello, 2020).

A diferencia de otras épocas, la derecha en su avance no ha optado por refuncionalizar los mecanismos asociativos pre-existentes, sino por desmantelarlos, desmembrarlos y crear nuevos, lo que no ha ocurrido en las instituciones multilaterales globales. La crisis del multilateralismo regional ha resultado más virulenta. En el foco para su desmontaje han estado los esquemas

---

<sup>35</sup> Aun cuando se ha producido un viraje hacia la derecha, salvo en el caso de Brasil, no existen indicios de una renuncia a participar en las instancias multilaterales de carácter global.

de mayor cobertura, UNASUR y CELAC, en la perspectiva no lograda de revitalizar la Organización de Estados Americanos (OEA), institución comprometida con el proyecto hegemónico estadounidense, también en crisis.

Paralelamente al debilitamiento y destrucción del entramado de las propuestas de integración más autónomas, emergen agrupaciones como la Alianza del Pacífico cuya prioridad no es la región sino Asia-Pacífico. Se plantea como un proyecto moderno, de integración profunda, competitiva y no ideologizada, que reúne a un gran número de países de diversas regiones en calidad de observadores, entre ellos, China.

Tanto la UNASUR como la CELAC –cuya emergencia estuvo asociada a posiciones contestatarias frente al hegemonismo estadounidense- han sido espacios que han viabilizado la presencia china en la región, lo que insinúa la relación entre el intento de desarticular estos espacios con el foco de la disputa estratégica global entre China y Estados Unidos. La preferencia china por el formato multilateral choca con: i) la debilidad institucional de la CELAC, que no tiene estructura para ‘digerir’ los grandes proyectos chinos; ii) la inexistencia tanto a nivel regional como subregional de una estrategia clara hacia China; iii) en los casos de Centroamérica y Caribe, el hecho de que algunos países mantengan relaciones diplomáticas con Taiwán como factor que podría explicar la inexistencia de una política consensuada hacia China en los esquemas subregionales<sup>36</sup>.

El sinólogo argentino Gustavo Girado advierte sobre la necesidad de que América Latina y el Caribe negocie en bloque con China por varias razones (Girado, 2019):

- En la conducción de sus relaciones internacionales, China busca como estrategia para las negociaciones tener un solo interlocutor, por lo que identificó a UNASUR y CELAC como posibles contrapartes que le viabilizarían el diseño de una agenda conjunta para la región que finalmente cristalizó en el Foro CELAC-China.

- China tiene claro lo que quiere de América Latina y el Caribe, pero desde la región no existe la misma claridad sobre lo que se quiere lograr y priorizar con esa relación y tampoco se ha pensado qué temas, quizás no incorporados por China, debieran añadirse a la agenda.

-Tratándose de una potencia mundial con un poder político y económico que sobrepasa en mucho el de la región se requiere una agenda común para compensar en algo las asimetrías de poder o nivelar el terreno de la negociación.

Es importante tener en cuenta que el acercamiento a la CELAC al igual que las propuestas han partido de China, los representantes de la región no las han enriquecido (Girado, 2019).

---

<sup>36</sup>A pesar de que en el MERCOSUR Paraguay mantiene relaciones con Taiwán, no parecería ser esta la causa de la ausencia de una política común hacia China.

Más allá de las visibles asimetrías estructurales entre la región y China, están las asimetrías derivadas de políticas al interior de la región que impiden que los acuerdos regionales actúen como interlocutores, así como la diferente importancia que reviste la CELAC para sus miembros.

Si bien la inserción de la región históricamente se ha desarrollado en condiciones de asimetría con sus principales socios (Europa y Estados Unidos), por primera vez un rival estratégico de Estados Unidos tiene un peso relevante en las relaciones económicas regionales, motivando fricciones y amenazas por parte de la potencia del Norte. En esta circunstancia, la gestión de una relación ventajosa – o al menos no desfavorable- exige repensar el multilateralismo en un código regional y actualizar los propósitos de la integración regional.

### **El debate sobre la globalización**

En el debate actual sobre el orden internacional se hace alusión a diferentes conceptos para abarcar los cambios sustantivos en curso en las relaciones internacionales, así se superponen términos como: crisis de la globalización, desglobalización, reconfiguración de la globalización, asociados a estos conceptos subyacen temas como la crisis del orden internacional liberal y las dudas e incertidumbres sobre la naturaleza del orden que sustituirá o coexistirá con un orden que refleje mejor la nueva distribución global del poder.

Con los términos de crisis de la globalización, desglobalización, reconfiguración de la globalización llegan las referencias a procesos concretos asumidos como indicativos de la reversión de las formas concretas a través de las cuales avanzaba la globalización neoliberal: offshore/reshoring, offshore/nearshoring, outsourcing/insourcing, interdependencia decoupling.

Por desglobalización puede entenderse [...]un movimiento hacia un mundo menos conectado, caracterizado por poderosos estados nacionales, soluciones locales y controles fronterizos” (Kornprobst & Wallace, 2021).

Los que sostienen la idea de que el mundo ha entrado en una etapa de reversión de la globalización lo fundamentan atendiendo a que(García Linera, 2021):

- si entre 1990 y 2012, la tasa de crecimiento del comercio era dos o tres veces mayor que la del PIB global, desde el 2013 hasta el 2020 es menor.
- si entre 1989 y 2007 los flujos transfronterizos de capital crecieron del 5% al 20% respecto al PIB mundial, desde el 2009 lo hacen a una tasa menor al 5%
- políticas de los estados del centro orientadas a reducir sus compromisos con el exterior (BREXIT y *AmericaFirst*)
- se produce el acortamiento de las cadenas de valor.

Si bien la política estadounidense - durante la administración Trump con *America Firsty* con un tono menos altisonante bajo el *Buy America* de Biden-, intenta

producir un desacople de China (*decoupling*), el nivel de interdependencia es tan elevado que pone en cuestión su viabilidad (Rodríguez Pinzón, 2021).

Un estudio divulgado recientemente, sugiere que, a pesar de los efectos del incremento de aranceles derivados de la guerra comercial que afectaron principalmente a las empresas más pequeñas, la mayor parte de las compañías transnacionales radicadas en China no se han retirado de ese mercado ni planean hacerlo aupadas por la lógica del nacionalismo estadounidense anti-chino (Vortherms & Zhang, 2021).

Quizás el término desglobalización resulta demasiado radical para explicar los cambios que se vienen produciendo en el orden internacional caracterizado por una transición hegemónica, cuyo aspecto más visible es la disputa estratégica entre Estados Unidos y China. La emergencia de potencias capaces de disputar la capacidad de Estados Unidos de establecer normas y estándares, al menos hoy sin una intención declarada de sustituirlos -sino en coexistencia con ellos- de disputar áreas de influencia, fue un resultado adverso y probablemente no anticipado por los impulsores de la globalización neoliberal; por tanto, los cuestionamientos a la misma deben tener una lectura desde la geopolítica.

De otra parte, circunscribir la globalización a un comportamiento diferente de las estadísticas referidas al comercio y los flujos de capital, que fueron los indicadores descriptivos de su fase inicial sería desconocer otras manifestaciones de su curso posterior como la diversificación de actores (actores no gubernamentales, actores gubernamentales de instancias subnacionales, las redes del crimen organizado y del terrorismo, por citar solo algunos) y su impulso desde una potencia no occidental como China. Las acciones de los gobiernos subnacionales articulando con actores globales para enfrentar la pandemia por encima del gobierno central y el Estado Islámico ilustran el primer rasgo mencionado y la emergencia de una globalización con características chinas ejemplifica lo segundo.

Así, con los avances del BRI vistos a través de la ampliación de su cobertura geográfica y sectorial se habla de la existencia de una globalización con una propuesta diferente a la de naturaleza neoliberal: "globalización con características chinas", pero ello es también una expresión de la crisis de la globalización neoliberal, en cuyo ámbito se produce el salto de China a potencia global, lo que en la retórica de políticos y expertos estadounidenses es atribuido a erradas políticas tanto de administraciones demócratas como republicanas de atraer e incorporar a China a los mecanismos del mercado a escala internacional para producir un cambio de régimen.

Esta globalización con características chinas a través del BRI articula el desarrollo doméstico de China con su proyección internacional y a diferencia de la globalización que impulsó occidente cuyo efecto social fue el empobrecimiento de importantes sectores poblacionales, el objetivo chino es la prosperidad de su población, y sus resultados se evidencian en la eliminación de la extrema pobreza.

La idea de la “globalización con características chinas” plantea algunas diferencias fundamentales respecto a la globalización neoliberal (Vadell et al., 2019; Vadell & Staiano, 2020):

- la integración de China a la globalización fue parcial y controlada por el Estado, incluso en el proceso de expansión bancaria hacia el exterior permanece el fuerte control estatal de las instituciones financieras que promueven el desarrollo y las inversiones.
- fuerte énfasis en las inversiones físicas en infraestructura, que representa un retorno al territorio y a la geografía de la interconectividad frente a la ‘supraterritorialidad’ de la globalización neoliberal asentada en la financiarización.
- apego a los principios del multilateralismo y el libre comercio, moldeados por lo que denominan “comunidad de destino compartido” que se basa en la cooperación y las ganancias mutuas, sin imponer condicionalidades políticas a diferencia de las instituciones financieras internacionales y los bancos occidentales.

En el centro de la globalización con características chinas (Ramon-Berjano, 2019), se encuentran iniciativas multilaterales como el BRI y plurilaterales como la Asociación Económica Integral Regional (RCEP, por sus siglas en inglés) e instituciones paralelas que coexisten con las del orden internacional liberal - Banco Asiático de Inversiones en Infraestructura (IIAB, por sus siglas en inglés), el Nuevo Banco de Desarrollo de los BRICS, el Acuerdo de Reservas de Contingencias y el Fondo de la Ruta de la Seda, a lo que se suman otras entidades bancarias propias como el Banco de Desarrollo de China y el Banco de Exportación-Importación de China- y no se proponen abiertamente su desplazamiento o sustitución (Vadell et al., 2019; Vadell & Staiano, 2020).

Lo señalado en el párrafo anterior apunta al hecho de que en paralelo a la expansión de sus relaciones China va desarrollando instituciones diferentes a las del orden liberal a la que se van sumando países de todas las regiones geográficas que identifican las ventajas de la inclusión en las iniciativas chinas y sus entidades de financiamiento.

Diecinueve países latinoamericanos y caribeños (Perú, Jamaica, Cuba, Barbados, Ecuador, El Salvador, República Dominicana, Chile, Surinam, Granada, Venezuela, Costa Rica, Uruguay, Dominica, Guyana, Bolivia, Antigua y Barbuda, Trinidad y Tobago, Panamá) han firmado memorándum de entendimiento de adhesión al BRI, y cinco son miembros del AIIB, mientras otros tres se piensa que pudieran serlo en el corto plazo.

**Cuadro 1 AIIB: participación de América Latina y el Caribe**

<b>Miembros</b>	<b>Fecha oficial de adhesión</b>
Argentina	Marzo de 2021
Brasil	Noviembre de 2020

Chile	Julio de 2021
Ecuador	Noviembre de 2019
Uruguay	Abril de 2020
<b>Prospectivos</b>	
Bolivia	
Perú	
Venezuela	

Fuente: Datos del AIIB

La adhesión al AIIB de varios países latinoamericanos ha ocurrido bajo la gestión de gobiernos de derecha, que a pesar de la retórica antichina de Washington que amenaza con cortar financiamientos, apoyo en la gestión de deuda y la cooperación en seguridad han tomado el riesgo de profundizar sus relaciones con China.

El caso de Brasil es ilustrativo. En octubre de 2020, durante una visita de Robert O'Brien, asesor de Seguridad Nacional estadounidense, la nueva Corporación de Financiera Internacional para Desarrollo y el EXIM Bank ofrecieron financiamiento a Brasil para que adquiriera equipos para la 5G de competidores occidentales y no de China (Boadle y Shalal, 2020). Con el mismo objetivo, ya en la administración Biden el asesor de Seguridad Nacional de Estados Unidos, Jake Sullivan, ofreció al gobierno de Jair Bolsonaro convertirlo en socio global de la OTAN a cambio de que el país vetara la participación de Huawei en el mercado doméstico de la 5G (Della Coletta y Vargas, 2021). Anteriormente el director de la Agencia Central de Inteligencia, William Burns, hizo una visita con el objetivo de que se vetara la participación de las empresas chinas en la licitación de la red telefónica de la 5G (Dantas, 2021). Finalmente, a pesar de las presiones señaladas el gobierno aceptó la participación de Huawei en la provisión de equipamiento y servicios a través de proveedores locales en el segmento comercial del mercado, pero excluyendo el mercado estatal de las telecomunicaciones con lo que se satisface el interés de agentes económicos privados para los que la sustitución del equipamiento de Huawei habría resultado muy costoso, y se evitan las posibles reacciones de Estados Unidos al vetar la participación de la empresa china en redes que manejan información sensible.

Más allá de las diferentes aseveraciones sobre la globalización en su etapa actual, la investigación asume que la economía mundial parece estar en un proceso de reconfiguración de la globalización cuyo rasgo principales son el Cuarta Revolución Industrial tecnológica en marcha (basada en la automatización, la inteligencia artificial, y las plataformas digitales) y la del modelo productivo y la división internacional del trabajo en las que se basaba la globalización. Así como

la reconfiguración de un sistema multipolar (con el binomio EE.UU.-China como eje central).

## **GLOBALIZACIÓN, PANDEMIA Y CRISIS: PERSPECTIVAS PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE**

### **Crisis económica global**

Unido a la sincronizada desaceleración económica global, catalizada por la intensificación de una guerra comercial y tecnológica sin precedentes entre las dos grandes potencias mundiales, ha emergido una contingencia relativa –una venganza de la naturaleza, dice David Harvey– como un iceberg contra el que están chocando tanto las condiciones de la economía –la política y la geopolítica– mundial legadas por la debilidad de la recuperación post crisis 2008/2009 como las propias consecuencias de una estructura productiva heredada de más de cuatro décadas de globalización neoliberal.

Por tanto una de las manifestaciones más evidentes de que la crisis global dista de haber sido superada al alcanzar su decimo aniversario y parece extenderse con la COVID-19, son las bajas cifras de crecimiento económico, los problemas de los mercados laborales, el escaso margen de maniobra de la política fiscal, el aumento de la deuda y la grave situación social.

Antes de esta pandemia ya la economía de Estados Unidos, tras la más larga expansión de su historia, mostraba señales de una crisis con visos de sobreacumulación y estancamiento y; junto con Europa, presentaba síntomas recesivos. Y mientras gran parte de Latinoamérica y África entraban en recesión, Asia prolongaba una baja de crecimiento. Al irrumpir sobre ese escenario, la COVID-19 paralizó la mayor parte de la fuerza laboral del planeta y generalizó una calamidad que ya afectaba a varios puntos del mismo (Cobarrubia, 2020).

En las economías capitalistas desarrolladas, la tasa de crecimiento promedio entre 2010-2019 fluctuó alrededor de un promedio anual del 2%, en comparación con el 2,4% de 2001-2007. El crecimiento también disminuyó para los países en desarrollo del 7,9% en 2010 al 3,5% en 2019, con un promedio anual de solo el 5,0% en comparación con el 6,9% entre 2001 y 2007 (o 3,4 y 4,9 respectivamente, excluida China). La economía mundial había entrado en aguas peligrosas a fines de 2019 (UNCTAD, 2020). El crecimiento se estaba desacelerando en todas las regiones y varias economías se contrajeron en el último trimestre.

En pocas palabras, el actual colapso económico venía incubándose hace años; es efecto de los grandes desequilibrios acumulados por el capitalismo contemporáneo a lo largo de las últimas décadas. En 2020, el PIB cayó -3,1%, con caídas generalizadas en casi todos los países. Según proyecciones la economía mundial crecerá 5,9% en 2021 y 4,9% en 2022, 0,1 puntos porcentuales menos en 2021 que lo previsto en julio. En términos generales, los riesgos para el crecimiento se inclinan a la baja. El principal motivo de inquietud es la posibilidad

de que aparezcan variantes más agresivas del virus SARS-CoV-2 antes de alcanzar un nivel generalizado de vacunación (FMI, 2021).

A diferencia de la crisis global, esta vez la pandemia disparó el problema desde su ámbito financiero –hoy más centrado en las deudas de las empresas y Estados– sobre la totalidad del sistema. Ante la caída de la tasa de ganancia en la economía real, el capital financiero privilegió la especulación en detrimento de la inversión productiva, un proceso que data desde la década del 70 del siglo pasado. En pocas palabras, el actual colapso económico venía incubándose hace años; es efecto de los grandes desequilibrios acumulados por el capitalismo contemporáneo a lo largo de las últimas décadas.

En palabras de Michael Roberts (2020) a medida que cayó la rentabilidad, la inversión disminuyó y el crecimiento tuvo que ser impulsado por una expansión del capital ficticio (crédito, derivados de deuda o recompra de acciones) para sustentar el consumo y la especulación financiera y de propiedad improductiva. La razón de la Gran Recesión [2008-2012] y la consiguiente recuperación débil no fue la falta de consumo o el exceso de ahorro, sino el colapso de la inversión [productiva]”.

La caída de la rentabilidad productiva junto con el predominio y crecimiento de las finanzas, obstaculizaron nuevas inversiones en la economía real desde el 2008, dificultando la recuperación de la crisis. Uno de los indicadores de esta situación son las inversiones extranjeras directas (IED), donde se observa una importante disminución desde el 2017.

Además, el excesivo follaje especulativo<sup>37</sup> tiende a asfixiar a la economía real que es en rigor su base de sustentación, y a partir de esta realidad pudiera decirse que el sistema pide un recorte del mismo.

Desde el punto de vista de los mercados laborales, en 2020, se observaron gigantescas pérdidas causadas por el cierre obligado de negocios y el aumento del desempleo, sobre todo en el segundo y tercer trimestres, podrían provocar una reducción del 5%-10% en el PIB de Estados Unidos y la Unión Europea (UE) en 2020. Específicamente en la zona euro la caída estaría en torno al 9%; encabezada por Italia, Francia, Alemania y España.

Los mercados han estado determinados desde 2008 por la presencia de la baja calidad del empleo y la reducción del tiempo laboral. La pérdida de horas de trabajo en 2020 fue aproximadamente cuatro veces mayor que la registrada durante la crisis financiera mundial de 2009. La pérdida de horas de trabajo fue particularmente elevada en América Latina y el Caribe, Europa meridional y Asia meridional. A lo largo de 2020 se produjo una disminución sin precedentes de la ocupación a escala mundial de 114 millones de empleos con respecto a 2019 (OIT, 2021).

---

<sup>37</sup> Se conoce que los negocios de derivados financieros ascendieron a los 558 billones de dólares, mientras el PIB del mundo se ubicó en los 87 billones (Michelena y Muñoz, 2020).

En términos de resultados de las políticas desplegadas, se destaca el crecimiento del endeudamiento a nivel global y a todos sus niveles, hogares, sector financiero y no financiero y el sector público. La deuda mundial supera los 255 billones de dólares más del 322% del PIB mundial (CEPAL, 2020) y preocupa pueda resultar inmanejable, reducir la rentabilidad mundial y elevar el riesgo con sus consecuentes efectos en la recuperación de la economía real.

El déficit fiscal mundial se elevó al 15% del PIB en 2020 (14 billones de dólares), el mayor de la historia en una crisis que incluye a todo el planeta, sin contar las dos guerras mundiales (FMI, 2021<sup>a</sup>).

Hacia el fondo, lo descrito hasta evidencia una crisis sistémica y del capital, en busca de la mayor rentabilidad, aún no ha terminado, es inconclusa y los mecanismos de solución se están agotando.

### **La crisis del neoliberalismo**

En el fondo de la complejidad de la nueva situación post-pandemia, subyace el proceso de crisis del paradigma neoliberal, haciendo posibles nuevos modelos económicos y de dominio capitalista planetario.

La respuesta generalizada de los estados en todo el planeta ha sido, para decirlo rápidamente, “keynesiana”, esto es, abandonar precipitadamente toda la prédica neoliberal de que los “mercados” arreglan y regulan toda la vida social, y poner en el centro de la escena las medidas estatales, de intervención y estímulo económico para enfrentar las consecuencias de la pandemia, fortalecer la salud pública y paliar la situación económica. Sin esta vigorosa intervención del Estado capitalista, el nivel de colapso económico, político social y sanitario que hubiera generado dejar la respuesta en manos de los “mercados” es tan inimaginable que nadie, desde Trump a Merkel, desde Boris Johnson a Shinzo Abe, desde Iván Duque a Alberto Fernández, quiso animarse a correr ese riesgo. Para evitar la evaporación, el capitalismo ha sido así, de alguna manera, suspendido; el sistema vive a costa del Estado. Y esto está lejos de haber terminado<sup>38</sup>.

Este salto del evangelio de la austeridad y la privatización al gasto estatal marca un fuerte contraste con la crisis de 2009, donde el aporte estatal se orientó exclusivamente al salvataje de bancos y grandes empresas –un ejemplo emblemático fue el rescate de la General Motors, a cargo de Obama–, mientras que sobre los trabajadores y los sectores populares recayó todo el peso del ajuste, propinando un castigo ejemplar a los que osaban esbozar un camino alternativo (¡Grecia!).

---

<sup>38</sup>En Francia, como en Estados Unidos e incluso en Alemania, la patronal reclama a grito pelado más apoyo y adopta un argumento impecablemente keynesiano, como el presidente de Medef Geoffroy de Bezieux: “El endeudamiento de los Estados ciertamente va a aumentar. Pero sin un estímulo masivo, la contracción de la economía amplificará aún más la deuda, ya que habrá menos ingresos fiscales. Apostamos por que pagaremos la deuda al recrear riqueza, no dejando que la economía se hunda” (Duran, 2020).

“Pero al menos esta vez –dice Michael Roberts en “Deficits, debt and deflation after the pandemic”, del 29 de junio–, las cosas son diferentes. (...) Como dijo hace poco Gavyn Davies, ex economista jefe de Goldman Sachs y gerente de fondos de inversión, “es notable la unanimidad entre los macroeconomistas de que un estímulo monetario y fiscal masivo es la respuesta apropiada a una emergencia económica similar a la de tiempos de Guerra”. Casi nadie discute que la política debe ser hacer “lo que haga falta”<sup>39</sup> para sobreponerse al *shock* del virus. Este acuerdo refleja una conclusión clave de la teoría de las finanzas públicas: que ante crisis económicas impredecibles y temporarias, la manera correcta de absorber un shock para el sector privado es mayor deuda estatal” (Roberts, 2020b). Y agrega Davies que “la mayoría de los economistas *neokeynesianos*, incluyendo a Paul Krugman y Lawrence Summers, creen que en sí mismos los altos niveles de deuda no son un problema para las economías desarrolladas” y que así se podría “revertir la tendencia al estancamiento secular en Europa y EE.UU.”, en la medida en que el costo de esa deuda, es decir, las tasas de interés, están tan bajas que quedarían por debajo del crecimiento nominal del PIB, por más que éste no sea muy alto.

Los programas de estímulo fiscal basados en la deuda –esto es, gastos y subsidios financiados con emisión monetaria o bonos públicos– implementados desde el comienzo de la pandemia han sido universales. Por supuesto, con grandes diferencias según el tamaño de la economía, estado de las cuentas y sesgo ideológico de los gobiernos, pero casi no conocen excepción; el propio FMI ha sido un entusiasta promotor de esas medidas, incluso comprometiéndose a financiarlas al menos en parte.

Según Roberts, en todo el mundo “el gasto estatal adicional equivale a un promedio de alrededor del 5-6% del PIB, y otro tanto para préstamos garantizados y otras formas de apoyo crediticio para empresas y bancos”, lo que es “al menos el doble de los paquetes de estímulo monetario y fiscal durante la Gran Recesión de 2008-2009”. Si exagera, es para abajo: el Fiscal Monitor Database of Country Fiscal Measures del FMI estima que los anuncios de medidas fiscales equivalen a unos 11 billones de dólares, más del 10% del PIB mundial.

La contrapartida de este estímulo basado en deuda es un aumento bastante proporcional del déficit fiscal. La deuda pública global ya alcanzó el máximo de todas las épocas, superando el PIB; y en 2020 fue superior en 20 puntos a la del 2019. Además, se calcula que el déficit fiscal promedio se eleve al 14% del PIB en 2020, 10 puntos porcentuales más [esto es, la cifra anterior era 4%. MY] que el año pasado”. Y este incremento espectacular de la deuda y el déficit se da en un contexto en que “se espera que los ingresos estatales sean 2,5 puntos porcentuales más bajos”.

Es por esto que Roberts estima que “los niveles de deuda del sector público superen todo antecedente de los últimos 150 años (...), un 122% del PIB en las

---

<sup>39</sup> Referencia a la célebre frase de Mario Draghi, presidente del Banco Central Europeo cuando la crisis del euro en 2012.

economías capitalistas desarrolladas y un 62% en las llamadas economías emergentes”.

Lo expuesto hasta aquí, evidencia los límites del neoliberalismo y su proyecto globalista-transnacional en el contexto de la crisis sistémica del capitalismo. Mientras se propone, por parte de las mismas corporaciones transnacionales, que el Estado asuma áreas imprescindibles de la economía, especialmente las que no están generando ganancias; el capital corporativo mantiene el control y la apropiación de las ganancias en sectores con bajo costo operativo como las comunicaciones, comercio, informática, entre otro (Dierckxsens y Formento, 2020).

En palabras de Atilio Borón (2020) esta situación expresa una crisis del paradigma neoliberal como ideología dominante del capitalismo en la fase de la financiarización, y más bien emerge una suerte de keynesianismo monetarista, con respuestas anticíclicas de intervención, estímulos estatales y una gran emisión de dinero inorgánico. Se prevé que esta situación generará un panorama post-pandemia donde existirá una mayor relevancia del Estado, al mismo tiempo, una respuesta insurgente de los pueblos por mejorar los servicios sociales como la salud y la educación, exigiendo la limitación de las fuerzas del mercado sobre la sociedad.

### Reconfiguración global y la COVID-19

El ritmo de la globalización fue muy intenso, desde las últimas décadas del siglo XX hasta la crisis global de 2008, todos los flujos (comercio, movimiento de capitales, inversiones extranjeras directas, plataformas digitales globales) crecieron a tasas superiores a la de la economía mundial. Todo ello como resultado del crecimiento de la población de las revoluciones en las comunicaciones y los transportes, así como por los vertiginosos avances de la tecnología, entre otros.

Sin embargo, la crisis global 2008 o la llamada Gran Recesión evidenció los límites de la globalización para autorregularse, así como niveles inéditos de intervención fiscal y monetaria.

#### Breve historia de la globalización por etapas (1870-2017)

1870-1914	1914-1945	1945-1980	1980-2008	2008...
La integración económica aumentó impulsada por el barco de vapor y otros avances que permitieron que más bienes se trasladaran de manera más barata entre los mercados.	Dos guerras mundiales, una pandemia, el proteccionismo y nacionalismo llevaron al mundo a una fuerte reducción de la globalización.	La integración económica se recuperó y se crearon nuevas instituciones para la cooperación económica como el GATT que después dio paso a la OMC.	Inicia una época dorada para la globalización. La integración económica se elevó a una escala mundial históricamente sin precedentes. La globalización alcanza su nivel más alto	La crisis económica de 2008, el Brexit, las guerras comerciales y los nacionalismos ponen en entredicho a la globalización. La pandemia acentúa el proceso.

Fuente: <https://elpais.com/>

El orden liberal asociado al desarrollo de la globalización sufrió solo ajustes menores, en particular en el paso de una globalización “enmarcada” a una “hiperglobalización”, en los 90, pero no había sido cuestionado de manera sustantiva. El voto en el referéndum británico en favor del “Brexit” y la elección de Donald Trump en los EEUU, fueron considerados un quiebre en dicha trayectoria. Ambos sucesos emergen como símbolos de la manifestación de una nueva crisis de la globalización (Zelicovich, 2018).

Desde la crisis global de 2008 comienzan a manifestarse tendencias contrarias al proceso de hiperglobalización logrado con anterioridad y, una década después el impacto de la pandemia COVID-19 ha reforzado las mismas.

Tras la crisis de 2008, los principales indicadores económicos mundiales comenzaron a mostrar disminución en sus ritmos de crecimiento (producción, comercio, finanzas, ayuda al desarrollo). La economía internacional se encontraba en un escenario complejo e incierto de debilitamiento sistémico en el momento en que se declara la pandemia a inicios de 2020 y por supuesto la COVID-19 se adiciona a la crisis mundial y ha acelera las tendencias desfavorables a la globalización.

Desde la crisis global de 2008, el PIB mundial no supera los ritmos de crecimiento alcanzados desde mediados de la década de los años 90 del pasado siglo XIX (Banco Mundial, 2021)

### Gráfico 1



Fuente: Elaboración propia con los datos del Banco Mundial, 2021 (<https://datos.bancomundial.org/indicador/>).

### El Comercio internacional

El estallido de la crisis global en 2007-2008 marcó un quiebre en el dinamismo que desde el fin de la Segunda Guerra Mundial mostraba el comercio internacional y revirtió la situación previa en que el mismo crecía tres veces más que la producción mundial. Mientras que entre 1990 y 2007 el volumen del comercio de bienes se expandió a una tasa media del 6,2% anual, entre 2012 y 2019 lo hizo apenas 2,3% anual (CEPAL, 2021).

La COVID-19 impactó en una economía mundial en recesión sincronizada, lo cual se reflejó en 2020 en una caída de -5,3% en los intercambios comerciales. Estos

últimos se vieron dañados tanto por el lado de la demanda, derivado del confinamiento impuesto para controlar el virus, como por el de la oferta, ante la imposibilidad de mantener los niveles de producción y su transporte (CEPAL, 2021).

Al propio tiempo, se profundizó la reversión en la tendencia del llamado coeficiente de apertura comercial, que desde el 2008, cuando alcanzó su máximo histórico de 31%, experimenta una disminución progresiva hasta caer por debajo de 28% en 2020, reflejo de una presencia cada vez menor del movimiento internacional de bienes y servicios en la actividad económica de los distintos países, ya sea como insumo de dicha actividad o como destino de lo producido. Es decir, ha habido un franco retroceso en la internacionalización de la vida económica y en el proceso de globalización de la economía mundial (OMC, 2021).

Los factores que subyacen tras el deterioro del comercio internacional, y de su papel como dinamizador de la actividad económica mundial son múltiples. Entre ellos, destacan la reconfiguración de las cadenas de valor globales (CVG) y la creciente regionalización del comercio internacional. Asimismo, la automatización y digitalización de la producción y el comercio, ha permitido reemplazar el comercio de bienes físicos por flujos de productos y servicios digitales en un número cada vez mayor de sectores. Por su parte, la competencia económica y tecnológica entre los Estados Unidos y China, a partir de 2018, derivó en fuertes tensiones comerciales. Por último, se observa una progresiva erosión de la institucionalidad comercial multilateral (CEPAL, 2017, 2018 y 2019).

La división de la producción en diferentes países, llamada cadenas de valor globales, fue la gran protagonista de la globalización desde los años 90 hasta 2008 –representando un 50% del comercio mundial–, guiada por criterios de eficiencia, y, por consiguiente, deslocalizando la producción en países con bajos costes laborales. Pero, desde hace un tiempo se observa un proceso de reconfiguración de las CVG y el retorno a sus casas matrices. En efecto, en el escenario pre-pandémico, alrededor de 2.400 empresas globales (principalmente de EE UU y Europa) de 12 sectores industriales, que van desde la elaboración de semiconductores hasta bienes de capital, estaban pensando en repatriar una parte de su cadena de suministro, de acuerdo con un análisis de Bank of América. Entre 2014-2018, unas 250 empresas europeas se regresaron a sus casas matrices (reshore, en inglés) (PIEE, Global Trade Alert, Banco Mundial, European Reshoring Monitor y McKinsey, 2020).

Al poner de manifiesto los riesgos y vulnerabilidades de la CVG, la pandemia ha dejado en evidencia la amenaza de concentrar demasiada producción y suministros en unas cuantas localizaciones con bajos costes, pero muy lejanos físicamente y sin una gestión suficiente de inventarios. Por consiguiente, se espera que la crisis de la COVID-19 acelere la reconfiguración de las cadenas de valor globales con el fin de lograr una mayor resiliencia o robustez, incluso si ello

implica mayores costos de operación<sup>40</sup>. Además, se debe acelerar la tendencia hacia cadenas de valor más cortas y hacia la automatización, y en esa misma dirección apuntan las consecuencias de las tensiones entre EE. UU. y China.

La preocupación por la excesiva longitud y complejidad de algunas cadenas de valor, así como por su elevada dependencia de China se ha hecho mucho más notoria. Sin embargo, es poco probable que, a raíz del COVID-19, se produzca una salida masiva de China de empresas transnacionales vinculadas a cadenas de valor globales, al menos a corto plazo. La estructura actual de estas cadenas es el resultado de años de planificación, cuantiosas inversiones y relaciones estrechas de las empresas líderes con sus proveedores, lo cual impediría realizar cambios drásticos (McKinsey Global Institute, 2020).

Además, China ofrece importantes ventajas para la producción, como su mano de obra especializada, la amplitud de sus redes de proveedores, la calidad de su infraestructura y, sobre todo, el acceso a su vasto mercado interno. Por ello, parece más probable que las empresas multinacionales opten por estrategias de diversificación del tipo “China más uno”, como ya venían haciendo desde antes de la pandemia (Bloomberg News, 2020; Joshi, 2020; Leung y otros, 2020), manteniendo el grueso de su capacidad productiva en China, pero incorporando capacidad adicional como complemento y respaldo en un segundo país (generalmente de Asia Sudoriental o la India). Cabe subrayar que China es el principal exportador mundial de partes y componentes, dado que realiza un 15% de los envíos mundiales.

Muy asociado con lo anterior, en los últimos años existe la tendencia hacia la regionalización del comercio. El proceso de hiperglobalización vivido desde los años noventa se está viendo fragmentado alrededor de las tres grandes factorías mundiales (la americana (alrededor de Estados Unidos), la europea (alrededor de Alemania) y la asiática (alrededor de China). La globalización está dando paso a una regionalización de los intercambios. Concretamente, en las últimas tres décadas el comercio intra-asiático ha pasado de representar el 28% del total de exportaciones al 42% en 2008 y al 46% en 2018 (CEPAL, 2021).

El Sudeste Asiático se ha convertido en el mayor socio comercial de China. China ahora exporta más al Sudeste de Asia que a EE.UU. y a Europa. Es un hecho inédito en la historia reciente que no ocurría desde hace décadas. Los países miembros del ASEAN llevaron a cabo durante la pandemia el mayor peso: ya representan más del 15% de los destinos de los productos chinos, cuando Europa se sitúa en el 15% y EE.UU., en el 12% (CEPAL, 2021).

De hecho, la expresión de esta regionalización se muestra con la explosión de tratados de libre comercio entre diferentes bloques de países: Unión Europa con países como Japón, Singapur, Vietnam; el acuerdo entre los países de Asia-pacífico y el acuerdo de libre comercio (RCEP) entre los países que forman parte

---

<sup>40</sup> Respecto de una cadena de suministro, la resiliencia es la capacidad de volver a la normalidad en un plazo aceptable después de que un choque externo haya perturbado su actividad. Por su parte, la robustez es la capacidad de mantener las operaciones durante una crisis.

de la ASEAN con Japón, Corea Sur, Australia, Nueva Zelanda y China; Estados Unidos Mexicanos, los Estados Unidos de América y Canadá (T-MEC); la Zona de Libre Comercio Continental Africana; y el Tratado Integral y Progresista de Asociación Transpacífico.

La reconfiguración de las cadenas de valor, los cambios para producir más cerca de los centros de consumo y el incremento del proteccionismo tenderá a aumentar este fenómeno. Ello llevaría a reforzar la regionalización de las cadenas de valor.

Una tendencia preexistente que se ha visto reforzada por la pandemia es la digitalización y automatización del comercio y la producción. Es un hecho que la cuarta revolución industrial ha permitido automatizar procesos industriales y reemplazar el comercio de bienes físicos por flujos de productos y servicios digitales en un número cada vez mayor de sectores.

Con la pandemia, las medidas de distanciamiento físico impuestas por los Gobiernos se han traducido en un aumento significativo del comercio electrónico tradicional (adquisición por medios digitales de bienes como alimentos, ropa o electrodomésticos), así como de la demanda de servicios suministrables digitalmente (de comunicación, educación, medicina y entretenimiento, entre otros). El fuerte impulso del teletrabajo debería reforzar la tendencia hacia la automatización de los procesos productivos en el mediano plazo. El acervo mundial de robots industriales se podría triplicar entre 2013 y 2022, al pasar de 1,3 millones a 4 millones (UNCTAD, 2020).

Las nuevas tecnologías pueden llevar tanto a una reducción de los flujos comerciales como a potenciarlos. Se estima que las fuerzas tecnológicas desglobalizadoras podrían poner en peligro entre un 10 y un 15% de los flujos comerciales en la próxima década. Las fuerzas tecnológicas procomercio, por su lado, podrían, según estimaciones de McKinsey, aumentar los flujos entre un 6 y un 11%, por lo que ambas fuerzas quedarían bastante compensadas.

Por otra parte, la digitalización y las tecnologías de la información y comunicación tienden a propulsar el comercio internacional de servicios. Si el siglo XX fue el de la globalización de los productos, el XXI es el siglo de la globalización de los servicios. Gracias a la tecnología digital somos capaces de diseñar servicios de alcance mundial.

En la nueva fase de la globalización: las empresas de productos competían por el control de los recursos naturales, las empresas de servicios compiten por los datos del cliente final sin los cuales es imposible ofrecer una atención personalizada. El peso de la actividad se concentra en las oficinas centrales de cada compañía y pierde peso la necesidad de organizar la presencia física en cada país

Todos los productos sometidos a presión digital tienden a convertirse en servicios. El reto, y el riesgo, es qué pasará si todos estos servicios que vendrán (de salud, de seguridad, de movilidad, de ocio...) están diseñados y ejecutados desde esta nueva globalización que empobrece territorios y se desarrolla desde centros de decisión lejanos.

En el nuevo escenario del comercio internacional tienden a imponerse la geopolítica, el capitalismo de estado y el proteccionismo.

Si antes la geopolítica se refería a los aspectos de seguridad, ahora existe un consenso entre los observadores de que ella se solapa con la geoeconomía. La lucha por el poder político entre los grandes actores globales ya no se centra sobre todo en una pugna por el poder militar, sino también por el poder económico. La geopolítica pasa a impactar directamente en las relaciones comerciales. La política comercial ha pasado a ser un instrumento de política exterior, evidenciado especialmente con la Administración Trump y las guerras comerciales. La pandemia impulsa una mayor incidencia del Estado en la economía, debido a políticas de protección de sectores y productos considerados estratégicos por parte de los gobiernos.

Al acabar la Guerra Fría, la competencia económica se veía contenida por unas normas del juego comunes. Organismos internacionales como la Organización Mundial del Comercio (OMC) ofrecían un marco en el que dirimir los conflictos y llegar a acuerdos multilaterales. La emergencia de nuevos poderes globales, China en particular, y el advenimiento de una nueva revolución tecnológica han puesto en peligro esta organización de las relaciones comerciales mundiales. La guerra comercial-tecnológica entre Estados Unidos y China de los últimos años hace pensar en una vuelta a unas relaciones económicas basadas en la fuerza más que en normas comunes.

Dicha rivalidad está haciendo que la economía global se esté desviando gradualmente hacia el “capitalismo estratégico” en contraste con el capitalismo de libre mercado que prevaleció en las últimas décadas. Al recurrir a medidas geoeconómicas, los Gobiernos están imponiendo condiciones a las transacciones de bienes, servicios y tecnologías según consideraciones de naturaleza estratégica, lo que está transformando y revirtiendo en parte la globalización con un proceso de desacoplamiento económico y tecnológico entre las grandes potencias cuyo alcance todavía no conocemos.

Los tiempos que corren confirman que la globalización de antaño está en entredicho. Las medidas restrictivas del comercio en el mundo están aumentando y ha emergido “una ola de proteccionismo”. A lo largo del 2020 se pusieron en marcha 1.900 restricciones al comercio (sobre acero, automoción, etcétera), lo que triplicó el número de las medidas de liberalización comercial implementadas en ese periodo: el mundo se cierra más que abrirse. En los ocho primeros meses del 2021 se han introducido 1.687 medidas discriminatorias del comercio, el nivel más alto desde la crisis financiera. El país más perjudicado es justamente China, que ha sufrido más barreras discriminatorias que nadie, no solo en el último año, sino en la última década (más del 40% del total) (Global Trade Alert, 2021).

La respuesta de los Gobiernos para amortiguar el impacto de la crisis se ha traducido en un aumento del gasto público y de pérdida de ingresos para los países del G20 equivalente al 6% de su PIB conjunto, a lo que hay que sumar otro 6% inyectado en forma de préstamos, participaciones y garantías. Si bien ese apoyo público ha sido esencial para mantener a las empresas a flote y evitar

consecuencias aún más devastadoras del colapso económico, muchas de estas ayudas públicas pueden acabar teniendo consecuencias a largo plazo que se dejen sentir sobre los flujos de intercambio comercial. Los subsidios aprobados por la pandemia afectan ya al 3% de los intercambios globales, un porcentaje similar al del comercio afectado por la guerra comercial.

La situación del comercio mundial se complica sobremanera por la falta de instituciones que permitan coordinar una respuesta global a la crisis que garantice el desarrollo de un comercio libre y justo. En particular, se observa una progresiva erosión de la institucionalidad comercial multilateral (CEPAL, 2017, 2018 y 2019).

La Organización Mundial del Comercio (OMC) está sumida en una profunda crisis, con muchos componentes, con muchos conflictos internos; pero además una crisis de credibilidad. Ella enfrenta un entorno de creciente conflictividad entre las principales potencias económicas desde una posición de gran debilidad. El expresidente Trump bloqueó la renovación de la corte de apelaciones –debido a los puestos vacantes–, dejando inoperativo el órgano de solución de controversias de la OMC desde diciembre de 2020. Las disputas se acumulan y son "costosas".

Los esfuerzos por alcanzar un nivel mínimo de cooperación en materia comercial para hacer frente a los efectos de la pandemia se han trasladado al Grupo de los 20 (G20). Sin embargo, entre sus miembros se replican las diferencias que se observan en la OMC. En este contexto, y en concordancia con un escenario de acortamiento de las redes internacionales de producción, resulta probable que los esfuerzos de los principales actores del comercio mundial se vuelquen hacia los acuerdos regionales, en detrimento de los multilaterales.

### **Mercado financiero internacional**

En el mercado financiero internacional también se observan un conjunto de transformaciones importantes desde la crisis de 2008 particularmente en los flujos de inversión extranjera directa (IED), mercado de capitales, mercado de derivados, en la ayuda oficial al desarrollo (AOD), entre otros.

En la etapa prepandémica, los flujos de IED decrecieron hasta los 1.75 billones de dólares en 2017 (traduciéndose a un -23%), año en el cual las inversiones transfronterizas en las economías desarrolladas y en transición protagonizaron los mayores descensos. Los decrecimientos se mantuvieron en el año 2018, con un 13% (1.3 billones de dólares) producto de las reformas fiscales aplicadas a finales del 2017. Las pérdidas de las corrientes de IED hacia los países desarrollados se reportaron en un 27%, mientras que los flujos hacia las economías en desarrollo registraron un aumento de apenas el 2% (UNCTAD, 2014-2019). En 2020, continuó su tendencia a la desaceleración cuando los flujos cayeron un 40% a nivel mundial y se proyecta una recuperación entre el 5- 10% para el actual año (CEPAL, 2020).

Lo cierto es que la contracción de la IED no se origina con la pandemia, le antecede, y su recuperación no solo depende de ella, sino también de las

estrategias de las corporaciones transnacionales ante los cambios que se están desarrollando en la estructura y organización de la producción internacional.

Según la UNCTAD, las medidas llevadas a cabo por los diferentes países con el fin de evitar la propagación de la epidemia impidieron el pleno desarrollo de los proyectos de inversión ya existentes. A su vez la incertidumbre que genera la crisis sanitaria se convirtió en una barrera para la aprobación de nuevas inversiones. Por lo que no es de extrañar que los flujos de IED cayeran un 35% en 2020 hasta un billón de dólares (desde el 2005 no se reportaban cifras tan bajas), en comparación con los flujos alcanzados en el 2019 (1,5 billones de dólares) (UNCTAD, 2020-2021).

El 2020 terminó con presencia de condiciones más favorables en términos financieros, pero con serias dudas e incertidumbres acerca del comportamiento de la economía real. Se constataron fuertes estímulos monetarios y fiscales en un momento de contracción económica y por tanto de disociación de la economía financiera de la economía real.

Se resalta el hecho de que otras variables financieras como el flujo de remesas, que durante la llamada Gran Recesión se redujo un 4,8% el envío hacia los países en desarrollo, sólo disminuyó 1,6% en 2020. En suma, las remesas alcanzaron los 540.000 millones de dólares (unos 447.337 millones de euros), muy cerca de los 548.000 millones de 2019. En comparación, el conjunto de las remesas supera a la suma de la inversión extranjera directa (259.000 millones de dólares) y a la ayuda oficial al desarrollo (179.000 millones), lo que de muestra la creciente importancia de esta vía de ingresos para las economías más desfavorecidas (González, 2021).

Por otra parte, desde 2010 los principales bancos globales se volvieron menos globales y se redujeron los préstamos. Entre enero y abril de 2019, 281 instituciones financieras financiaron préstamos sindicados<sup>41</sup> transfronterizos a los países en vías de desarrollo y emergentes por un total de 79.000 millones de dólares, entre enero y abril de 2020 sólo 233 instituciones financiaron 52.000 millones dólares. En otras palabras, la red de préstamos sindicados transfronteriza a comienzos de 2020 tenía menos actores que concedían menos financiamiento y con la Covi-19 continúan disminuyendo (Acemoglu et al, 2015 y Conesa et al, 2020).

El mercado de divisas refleja cambios de estructura y comportamiento, aunque continúa creciendo a altas tasas. Sólo dos mercados, el de Londres con 41% y el de Estados Unidos con 19%, se concentra 60% del total de transacciones mundiales que se complementan con tres mercados secundarios como son los de Singapur (5.7%), Japón (5.6%) y de Hong Kong con 4.1%. Ello significa que el resto del mundo contribuye con 25% del mercado. Un cambio adicional en este contexto es que desde 2010 se dio una modificación en la composición del mercado dado por la mayor participación de monedas de economías emergentes.

---

<sup>41</sup> Préstamo concedido por un grupo de prestamistas y es estructurado, arreglado y administrado por uno o varios [bancos comerciales](#) o [bancos de inversión](#), conocidos como organizadores.

Entre las monedas reserva de los bancos centrales se encuentra ahora el renminbi “en línea con los esfuerzos crecientes para internacionalizar la divisa china”.

La determinación del tipo de cambio, se ha desacoplado del comercio internacional y se circunda al extraordinario crecimiento de flujos de capital. El tipo de cambio se ha convertido en un activo financiero altamente adecuado para actividades especulativas.

En el mercado de derivados - tradicionalmente un mercado de países desarrollados - se observaron tendencias restrictivas<sup>42</sup>. La contracción inmediata y la recuperación incierta y volátil de los primeros años, sino porque las afectaciones incidieron en la exigencia de regulaciones con vistas a incrementar la transparencia y la solidez del mercado, con el objetivo de intentar evitar situaciones similares en el futuro. Además, se observó el crecimiento de la participación de los países menos desarrollados, “en particular los países emergentes<sup>43</sup>, aunque todavía se trata de una actividad poco desarrollada si se compara con las economías avanzadas: la negociación se limita a un pequeño número de instrumentos; las estrategias son menos complejas que las que se realizan en economías avanzadas; una parte importante de las negociaciones tiene lugar en mercados externos” (Molina, 2017).

De manera general, la negociación diaria promedio de derivados OTC sobre tasas de interés creció en más del doble entre 2016 y 2019, reflejando una expansión de 143%, (de 2007 a 2016 fue aproximadamente de 17%) con lo que sobrepasó el crecimiento de la negociación diaria promedio en bolsas que fue de 53%, todo ello mostró la elevada especulación existente (Ehlers y Hardy, 2019).

En el caso de los derivados sobre divisas, su crecimiento se asocia al del mercado de estos subyacentes, en gran parte debido a su uso con fines especulativos. Los derivados son los principales instrumentos que se usan en la negociación de divisas. En 2019, las transacciones corrientes (spot) representaron aproximadamente solo 1/3 del total de transacciones, mientras el resto correspondió a diferentes derivados, fundamentalmente a swaps de divisas (Schrimpf y Sushko, 2019).

Con la pandemia, la situación financiera mundial, sufrió un deterioro comparable a la crisis 2007-08, especialmente en términos de inestabilidad, incertidumbre y riesgo marcado por caídas bursátiles y un elevado endeudamiento público y privado que dificultó el acceso a nuevos financiamientos.

---

<sup>42</sup> “A pesar de la compresión, desde 2015 hasta la fecha se ha producido un crecimiento en términos absolutos de los montos negociados, debido a varios factores. Uno, es el crecimiento experimentado por los segmentos de derivados sobre tasas de interés (continúa siendo el más grande y dinámico y representa más del 80 % de todo el mercado OTC) y, en menor escala, el de divisas” (Molina, 2021).

<sup>43</sup> La creciente participación de las economías emergentes en los mercados de derivados globales está asociada a la tendencia al incremento en la concentración geográfica y en determinados centros financieros de la negociación de derivados. Se observó un incremento de la participación en las transacciones globales con divisas de Londres, Nueva York, Singapur y Hong Kong de 65% en 2010 a 71% en 2016 y a 75% en abril de 2019 (Wooldridge, 2019 y Molina, 2021).

Sus principales manifestaciones pueden resumirse en un golpe muy importante en los mercados internacionales de capital ante la preocupación por los efectos de la pandemia en la situación de las empresas, restricción al financiamiento internacional, especialmente al crédito, salida de capitales de las economías en desarrollo, especialmente de inversión de cartera por la alta volatilidad de sus movimientos en búsqueda de su colocación en mercados de mayores rendimientos, depreciaciones monetarias, incremento del riesgo soberano, en menor medida en las economías consideradas refugio, que se vieron beneficiadas por el llamado flight to quality.

Las autoridades domésticas y los bancos centrales, tomaron un conjunto de medidas básicamente de naturaleza fiscal y monetaria. La política fiscal se caracterizó por medidas de “alivio tributario” basado en subsidios, garantías, exenciones, reasignaciones y el despliegue de un conjunto de redes de protección a sectores y capas poblacionales más vulnerables.

La política monetaria, por su parte, ratificó su corte expansivo para elevar el nivel de liquidez. Las tasas de interés mantuvieron su tendencia a la baja y se modificaron los encajes para contrarrestar el endurecimiento de las condiciones financieras, especialmente de los depósitos en moneda extranjera, y se realizaron intervenciones en el mercado de divisas para garantizar la estabilidad del tipo de cambio.

El sistema bancario se vio fuertemente golpeado por los defaults y mantuvo una elevada aversión al riesgo ante prestatarios de escasa credibilidad financiera. Los flujos de naturaleza privada reforzaron su contracción selectiva y las fuentes oficiales elevaron relativamente sus aportes por vía multilateral.

Los organismos financieros internacionales instrumentaron los financiamientos de emergencia que, aunque no resolvieron, atenuaron la difícil situación de algunas economías con elevados déficits fiscales e imposibilitados de incrementar sus gastos para las urgencias sociales y especialmente de sus colapsados sistemas sanitarios. No fue hasta agosto de 2021 que el FMI realizó una nueva emisión de derechos especiales de giro (DEG) por un monto de 650 mil millones de los cuales 275 mil se destinaron a países en desarrollo (FMI, 2021).

Los resultados, desde el segundo semestre de 2020 evidencian una recuperación de los mercados y de sus instrumentos a nivel mundial, por supuesto, en medidas desiguales por países y regiones. Se constató una mejoría en las cotizaciones bursátiles, se elevaron los precios de las acciones, en algunos casos por encima de los niveles pre pandemia, y se reanimó la oferta del crédito y la aceptación del riesgo en búsqueda de maximizar los rendimientos.

El mercado de capitales se reanimó en los mercados de países desarrollados e incluso se elevó la calificación de algunos bonos emitidos por países en desarrollo como Argentina y Ecuador. Pudo observarse un incremento de los flujos internacionales de capital, especialmente de los de inversión de cartera los cuales son los primeros en salir en condiciones de riesgo y regresar cuando las condiciones parecen mejorar y los rendimientos elevarse.

En cuanto a la ayuda oficial al desarrollo (AOD), después de 2008 los flujos de han disminuido y se han reestructurado. Las cifras totales de AOD provenientes de los países del CAD continuaron en aumento, pero el ritmo de crecimiento disminuyó.

La magnitud en que crecieron estos flujos antes y luego de 2008, marcaron una realidad post crisis en la que disminuyó la interacción de esta naturaleza entre países miembros del CAD y aquellos receptores de los flujos de AOD. Mientras antes del 2008 se llegaron a marcar ritmos de crecimiento de más del 10% frente a tasa de 26% alcanzada en 2005 como fueron los casos de 2003, 2004 y 2005 donde se creció en un 15%, 13% y 26% respectivamente, luego de la crisis financiera el mayor ritmo alcanzado fue 9.22% en 2016 (OECD, 2021). Se observó, en esos diez años, el aumento mucho más los flujos de capital privado. La recepción de la ayuda pasó de ser una condicionante de política económica, a una forma de sugerencias de ideología, gobernabilidad y concepción de desarrollo. Esto cambió la percepción de manera radical en países receptores de estos flujos, y por ello el aumento de capital privado extranjero para suplir los pedidos de AOD (OECD, 2021).

Otro elemento destacable es como desde el 2008, se evidencia una crisis del sistema de gobernanza económica a nivel global. Sus principales organismos – OMC<sup>44</sup>, Fondo Monetario Internacional (FMI) y Banco Mundial (BM)– se muestran incapaces de incorporar demandas no calificadas por las potencias rectoras ni procesar intereses en conflicto. Este declive de los organismos globales deja espacio para flujos y agrupamientos regionales, y para la extensión de relaciones dependientes de fondos y mercados nacionales hegemónicos, como es el caso de China.

### **América Latina y el Caribe frente a la reconfiguración global**

En el marco del debate sobre la desglobalización, ralentización y reconfiguración se reaviva la discusión de la dialéctica entre globalización y regionalización, de si la proliferación de acuerdos regionales de comercio complementa o sustituyen la globalización y de si las cadenas globales de suministro vuelven a casa. Esta no es una discusión reciente, pero parece tener nuevas razones.

En la etapa del auge globalizador los acuerdos regionales entre países del norte y los que estos celebraban con los del sur avanzaban las reglas de una liberalización a la medida de sus intereses, más abarcadora y profunda que la aprobada en la OMC; mientras, el papel de los acuerdos entre los países del sur les propiciaba un espacio de apertura entre países vecinos, con similares niveles de desarrollo, frente a los cuales las consecuencias de la apertura no eran tan violentas, como con los del norte. En tal sentido, los acuerdos entre países del sur global eran un paso previo, de adaptación a la apertura hacia el mundo que implicaría condiciones de mayor asimetría.

---

<sup>44</sup> En la década subsiguiente, las tendencias del comercio mundial desbordan el marco regulador de la OMC desde las dinámicas y acuerdos regionales y bilaterales.

En el momento actual de ralentización de la globalización, son los países del norte, encabezados por Estados Unidos los que propugnan una apertura acotada, e incluso una reversión de la apertura en algunos sectores donde países en desarrollo han alcanzado niveles de competitividad que les garantizan una participación de mercado que desplazan a tradicionales empresas asentadas en países del norte. Tal es el caso de las tecnologías asociadas a la provisión de los servicios de a 5G en la telefonía móvil.

Otra interrogante que se abre en estas circunstancias es si China jugará un papel que favorezca los procesos de integración regional o no. En tal sentido juegan factores a favor y en contra.

## Cuadro 2

Factores a favor	Factores en contra
China favorece la negociación con un solo interlocutor	En el intercambio de bienes las asimetrías tienen un peso considerable que determinan el desplazamiento de proveedores regionales.
El BRI impulsa proyectos de infraestructura que favorecerían el intercambio y la interconectividad intrarregional.	Las inversiones en el sector agrominero extractivo restan recursos a las inversiones en producciones de mayor valor agregado que sustentan la integración en la región.
En su dimensión sanitaria podría estimular la formación de cadenas farmacéuticas regionales.	
Reconoce a las entidades asociativas latinoamericanas y caribeñas como interlocutores.	
Disposición a participar en las entidades financieras de la integración.	
La centralidad de los megaproyectos de infraestructura se viabiliza si existen acuerdos que involucren a los países implicados.	
CELAC, interlocutor regional privilegiado por China.	

Fuente: Marín y Regueiro, 2021

Según CEPAL en un estudio realizado en ocho países, el 94% de las empresas que exportan hacia el mercado regional son mipymes; si de acuerdo con ese y otros informes del mismo organismo regional este segmento de empresas ha sido el más golpeado por la crisis (CEPAL, 2021), y aún no existen indicios de cómo,

cuándo y cuántas de ellas podrán reinsertarse en sus respectivas economías, sería pronto aún para definir si el comercio intrarregional continuará desarrollándose sobre esa misma estructura. No obstante, ante los efectos de la pandemia se observa una revitalización del interés en la cooperación regional frente contrariedad por la reacción tardía e insuficiente proveniente de socios tradicionales para sortear los efectos de la pandemia.

Desde diferentes perspectivas se aprecian intenciones de, sin excluir los esquemas asociativos de matriz comercial, reformular los caminos de la integración para dirigirlos a temas que requieren una atención urgente.

Así, el sentido de urgencia en el enfrentamiento a los impactos de la pandemia en la región, incluido el acceso oportuno, equitativo y a precios asequibles a vacunas, resultó ser una motivación fundamental de la VI Cumbre de la CELAC en la cual se produjo la aprobación unánime de la propuesta presentada por la Secretaria Ejecutiva de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), “Lineamientos y propuestas para un plan de autosuficiencia sanitaria para América Latina y el Caribe”.

El citado documento propone avanzar en la integración productiva y regulatoria a partir de un balance de las capacidades y necesidades de la región en el ámbito de la salud y la industria farmacéutica y biotecnológica, para lo cual propone siete líneas de acción(CEPAL & CELAC, 2021):

- Fortalecer los mecanismos de compra conjunta internacional de vacunas y medicamentos esenciales.
- Utilizar los mecanismos de compras públicas de medicamentos para el desarrollo de mercados regionales.
- Crear consorcios para el desarrollo y la producción de vacunas.
- Implementar una plataforma regional de ensayos clínicos.
- Aprovechar las flexibilidades normativas para acceder a propiedad intelectual.
- Fortalecer mecanismos de convergencia y reconocimiento regulatorio.
- Fortalecer los sistemas de salud primaria para el acceso universal a vacunas y su distribución equitativa.

Un pronunciamiento más fuerte sobre la necesidad de repensar la integración fue formulado por el efímero canciller peruano, Héctor Béjar, quien parte de una crítica a la forma poco realista en fue diseñada la integración y sus metas ante lo cual plantea que un nuevo modelo de integración multidimensional debe dejar de lado metas que nunca fueron viables para la región siguiendo el estereotipo de integración europea, y concentrarse en la liberalización comercial, la integración física y de las comunicaciones, la interconexión eléctrica, energética y digital, y combinarse con una dimensión social que incluya los ámbitos de la salud, la educación, la vivienda, el trabajo y la cultura (Béjar, 2021).

Del planteamiento de Béjar merecen ser destacadas tres cuestiones; primero la focalización en áreas que darían una base a la integración de la cual hoy carece y segundo, que son áreas que concitan el interés de gobiernos, agentes económicos y ciudadanos, por lo que en torno a ellas podrían lograrse consensos con relativa independencia del signo político de los gobiernos; y tercero, las áreas planteadas por él podrían obtener financiamiento internacional por coincidir con las prioridades del BRI, que calificarían para créditos del AIIB, pero que también pudieran ser beneficiarias de la competencia que en esas áreas plantean el BID, América Crece y la más reciente, respuesta al BRI desde la política exterior estadounidense, la B3W<sup>45</sup>. No obstante, debe precisarse que las mayores garantías de financiamiento están vinculadas a China, en tanto las propuestas estadounidenses no se equiparan en monto ni en cobertura a la china.

La emergencia de China como un poder global y su peso como socio comercial y financiero para la región plantean un panorama de diversificación de las relaciones regionales que, teóricamente, favorecería mayores grados de autonomía, pero el carácter asimétrico de la relación y la ausencia de una estrategia regional hacia China, sugieren los riesgos de reproducir relaciones de dependencia.

La relación triangular entre América Latina y el Caribe, Estados Unidos y China está condicionada por la disputa estratégica en la que Estados Unidos, el principal actor de las relaciones internacionales de la región, se resiste a aceptar la presencia de una potencia extra-hemisférica en lo que considera su zona exclusiva de influencia. Los temas candentes en el corto plazo de la disputa regional se concentran en la tecnología, la cooperación sanitaria y los proyectos de infraestructura por sus implicaciones de presencia y control territorial, aunque no son estas las únicas áreas donde sus intereses rivalizan.

En ese contexto América Latina y el Caribe deberá ponderar entre los beneficios económicos, condiciones de otorgamiento y los costos asociados a las presiones, amenazas y sanciones estadounidenses. Los factores determinantes como criterios de decisión para la región parecen estar relacionados con la oferta de recursos en áreas críticas como la tecnología (5G), infraestructura y vacunas, y la capacidad de resistir a presiones en temas sensibles como seguridad y deuda. No obstante, existen otros factores asociados a las tensiones y afinidades políticas con Estados Unidos, la alternancia política característica de la región, y la narrativa antichina.

En América Latina y el Caribe, a instancias de las presiones de Estados Unidos se plantean falsas disyuntivas en torno a las relaciones con adversarios de ese país. Históricamente, desafiar la política del mayor socio regional estuvo asociada al color político de los gobiernos. En la actualidad, la importancia de los vínculos con China es reconocida incluso por gobiernos de derecha como ineludibles para el desarrollo regional y se resisten a la ideologización punible de esa relación, lo que

---

<sup>45</sup> La iniciativa Build Back Better World (B3W) lanzada recientemente por la administración de Biden que pretende ayudar en la reducción de la brecha de infraestructura, de más de 40 billones de dólares en el mundo en desarrollo para 2035. El B3W tiene la intención de tener un alcance global y cubrir países de ingresos bajos y medianos.

resulta una postura novedosa en que coinciden diferentes representantes del espectro político. De esa manera, no puede asumirse que la disputa entre Estados Unidos y China se defina al margen de las posiciones e intereses de la región. En ese sentido resultan relevantes las propuestas de ‘no alineamiento activo’ y ‘diplomacia de la equidistancia’ desarrolladas desde la región.

### **Consideraciones finales**

El debate internacional acerca del orden global y la globalización se ha acentuado de manera notable desde la llegada al poder en Estados Unidos del anterior presidente Donald Trump (y la continuidad de políticas del actual, Joe Biden) que ocasionó la ruptura perceptible con algunos de los más importantes principios y prácticas que habían caracterizado a la política, sobre todo exterior, de los Estados Unidos en las décadas posteriores a la Segunda Guerra Mundial.

La reconfiguración en curso del sistema internacional combina: la crisis del orden multilateral; el declive hegemónico de Estados Unidos; el tránsito de un orden unipolar a otro por definir; la consolidación de nuevas potencias globales; la tensión entre poder económico y relacional; la pérdida de peso de actores globales tradicionales como la Unión Europea; los nacionalismos y proteccionismos de potencias tradicionales frente a las emergentes que disputan su liderazgo en la globalización; el auge del conservadurismo con expresión política en los gobiernos; la emergencia de nuevas alianzas/asociaciones asentadas más en conveniencias geopolíticas que en adhesiones a un proyecto político o modelo económico

En una perspectiva histórica, la crisis de 2008 –siendo la más grave recesión de la historia contemporánea desde el crack de 1929 y la “Gran Depresión”– puede ser el hito o parteaguas que marque el final de un ciclo histórico y de un orden hegemónico. En esa crisis se pusieron de manifiesto 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 en las que se basaba la globalización. También apuntan en esta dirección procesos como el ascenso de los países emergentes, que no se ajusta al tradicional patrón de multilateralismo hegemónico heredado del orden de posguerra. Como ocurrió con la fase de posguerra, el orden internacional de la Guerra Fría fue estable, pero no estático, y en su seno se produjeron importantes transformaciones que, a la postre, explican su final. La globalización, que ha supuesto tres décadas de transnacionalización económica y la consiguiente redistribución de capacidades productivas, significó un amplio proceso global de difusión del poder y la riqueza.

A mediano plazo, la pandemia probablemente reforzará dos macrotendencias interrelacionadas que ya se perfilaban anteriormente. La primera es hacia la

reducción de la interdependencia productiva, comercial y tecnológica entre las principales economías mundiales, en particular entre los Estados Unidos y Europa, por una parte, y los Estados Unidos y China, por otra. La segunda es hacia un comercio mundial con un menor nivel de apertura, más permeado por consideraciones geopolíticas y de seguridad nacional, con una mayor frecuencia de conflictos y una institucionalidad multilateral debilitada. El resultado neto no será una reversión de la globalización, sino una economía mundial más regionalizada, organizada en torno a tres grandes polos productivos: América del Norte, Europa y Asia Oriental y Sudoriental.

Aunque resulta difícil predecir en qué medida América Latina y el Caribe participará de una eventual reestructuración de las cadenas de valor globales en los próximos años, todo parece indicar que la reconfiguración productiva acelerada por las consecuencias del COVID-19 tenderá a agudizar las diferencias entre los patrones de inserción en el comercio internacional de los países de la región. En general, los países que parecen mejor posicionados para beneficiarse de este proceso son aquellos que ya se encuentran insertos en diversas redes internacionales de producción centradas en los Estados Unidos o China.

La agudización de las tensiones entre las dos mayores economías mundiales supone un serio desafío para América Latina y el Caribe, puesto que los Estados Unidos y China son también sus dos principales socios comerciales. Por ello, se requiere una mayor concertación regional para evitar esta situación o, al menos, minimizar sus efectos.

El protagonismo chino en la defensa del libre comercio, el multilateralismo y la globalización, en un aumento de política proteccionista por parte de Estados Unidos podría entenderse como otra forma de manifestación de la globalización. La “globalización con características chinas” que no adopta condicionalidades como las estipuladas por el Consenso de Washington, favorable los principios de cooperación Sur-Sur y abre la posibilidad de un nuevo régimen de ayuda y cooperación para el desarrollo. Y, en cuyo centro destacan iniciativas multilaterales como el Franja y la Ruta de la Seda y plurilaterales como la Asociación Económica Integral Regional (RCEP) e instituciones paralelas que coexisten con las del orden internacional liberal.

En un contexto mundial de intensa regionalización de la producción y el comercio, la integración regional está llamada a desempeñar un papel clave en las estrategias de salida de la crisis en América Latina y el Caribe, facilitando el avance hacia la escala requerida para fortalecer industrias estratégicas y promover redes de producción e investigación compartidas entre los distintos países y subregiones. Todo ello permitiría reducir la vulnerabilidad regional ante interrupciones del suministro como las ocurridas durante la pandemia de COVID-19. Por otra parte, en un escenario de crisis del multilateralismo, una mayor concertación regional se hace indispensable para generar una interlocución más simétrica con los principales actores de la economía mundial.

## Bibliografía

- Acemoglu, D. Ozdaglar, A. and Tahbaz-Salehi, A. (2015). Systemic Risk and Stability in Financial Networks, *American Economic Review* 2015, 105(2): 564–608, <https://economics.mit.edu/files/10433>
- Barabanov, O., Bordachev, T., Lukyanov, F., Suslov, D., & Timofeev, I. (2015). War and Peace in the 21st Century: International stability and balance of the new type (Valdai Discussion Club Report). Valdai Club. <https://valdaiclub.com/files/9635/>
- Béjar, H. (2021): “Discurso del ministro de Relaciones Exteriores, Sr. Héctor Béjar Rivera, en la ceremonia de asunción del cargo” en Plataforma digital única del Estado peruano, 2 de agosto, en <[www.gob.pe/institucion/rree/noticias/509162-discurso-del-ministro-de-relaciones-exteriores-sr-hector-bejar-rivera-en-la-ceremonia-de-asuncion-del-cargo](http://www.gob.pe/institucion/rree/noticias/509162-discurso-del-ministro-de-relaciones-exteriores-sr-hector-bejar-rivera-en-la-ceremonia-de-asuncion-del-cargo)> acceso 14 de septiembre de 2021.
- Botón, Atilio. La pandemia y el fin de la era neoliberal. CLACSO. Abril del 2020. En: <https://www.clacso.org/la-pandemia-y-el-fin-de-la-era-neoliberal/>.
- Boosting Consulting Group (BCG) (2020). Redrawing the Map of Global Trade, Julio de 2020.
- CEPAL (2021). Perspectivas del Comercio Internacional de América Latina y el Caribe 2020: la integración regional es clave para la recuperación tras la crisis, enero 2021, CEPAL. División de Comercio Internacional e Integración, enero 2021, 9789211220582, LC/PUB.2020/21-P. [https://www.cepal.org/sites/default/files/publication/files/46613/S2000805\\_es.pdf](https://www.cepal.org/sites/default/files/publication/files/46613/S2000805_es.pdf).
- CEPAL, & CELAC. (2021). Lineamientos y propuestas para un plan de autosuficiencia sanitaria para América Latina y el Caribe. CEPAL/CELAC. [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/47252/1/S2100557\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/47252/1/S2100557_es.pdf)
- CEPAL. (2021). Perspectivas del Comercio Internacional de América Latina y el Caribe 2020. CEPAL.
- Cobarrubia, F. (2020). La economía mundial en el laberinto de la pandemia COVID-19: ¿el ocaso de la globalización neoliberal?
- Conesa, M., Lotti, G., Powell, A. (2020). La COVID-19 y la desglobalización bancaria, 5 de marzo, en <https://blogs.iadb.org/ideas-que-cuentan/es/la-covid-19-y-la-desglobalizacion-bancaria/>
- Dierckxsens, Win y Formento Walter 2020. Crisis sistémica y coronavirus. América Latina en Movimiento. Marzo 2020. En: <https://www.alainet.org/es/articulo/205577>.

- Dollar, D. (2017) "Executive summary" en WORLD BANK "Global ValueChainDevelopmentReport 2017. Measuring and AnalyzingtheimpactofGVCsoneconomicdevelopment" Banco Mundial, Washington.
- Ehlers, T., y Hardy, B. (2019). The Evolution of OTC Interest Rate Derivatives Markets. BIS, Quarterly Review, diciembre, 69-82. Recuperado el 3 de marzo de 2020 de [https://www.bis.org/publ/qtrpdf/r\\_qt1912i.htm](https://www.bis.org/publ/qtrpdf/r_qt1912i.htm) [ Links]
- FMI (2021<sup>a</sup>). Fiscal Monitor, enero <https://www.imf.org/en/Publications/FM/Issues/2021/01/20/fiscal-monitor-update-january-2021>
- García Linera, A. (2021, agosto 31). ÁLVARO GARCÍA LINERA: LA GLOBALIZACIÓN NEOLIBERAL EN CRISIS. PAGINA12. <https://www.pagina12.com.ar/364852-alvaro-garcia-linera-la-globalizacion-neoliberal-en-crisis>
- Girado, G. (2019, febrero 28). Gustavo Girado y su crítica a la posición latinoamericana frente a China: "No se ha discutido nada" [Text]. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile; Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. <https://www.bcn.cl/observatorio/asiapacifico/noticias/gustavo-girado-posicion-latinoamerica-china>
- González, A. (2021). Las remesas resisten a la pandemia, Madrid, 21 de mayo. <https://elpais.com/internacional/2021-05-13/las-remesas-resisten-a-la-pandemia.html>.
- Greco F. (2020) Promovita, Cina addio 'Torniamo in Italia'. Il Sole 24 Ore. <https://reshoring.eurofound.europa.eu/reshoring-cases>
- [https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/news/WCMS\\_795284/lang-es/index.htm](https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/news/WCMS_795284/lang-es/index.htm)
- <https://www.imf.org/es/Publications/WEO/Issues/2021/10/12/world-economic-outlook-october-2021>.
- <https://www.globaltradealert.org/>
- Kornprobst, M., & Wallace, J. (2021, octubre 18). What is deglobalization? Chatham House – International Affairs Think Tank. <https://www.chathamhouse.org/2021/10/what-deglobalization>
- Kortunov, A. (2019, septiembre 4). Between Polycentrism and Bipolarity. <https://russiancouncil.ru/en/analytics-and-comments/analytics/between-polycentrism-and-bipolarity/>
- Marín Suárez, C., & Regueiro Bello, L. M. (2020). América Latina y el Caribe en el nuevo orden internacional: Perspectiva desde Cuba. Cuadernos Iberoamericanos, 8(4), 65-78. <https://doi.org/10.46272/2409-3416-2020-8-4-65-78>

- Marín Suárez, C., & Regueiro Bello, L. M. (2020). Los desafíos del multilateralismo en un mundo multipolar y tiempos de crisis” del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO).
- Michelena, C. y Muñoz, F. (2020). Notas y reflexiones sobre la crisis capitalista 2020-2021.
- Molina, E. (2017). Comportamiento reciente de los mercados de derivados en las economías emergentes. *Revista Cubana de Economía Internacional*, Centro de Investigaciones de Economía Internacional (CIEI), (1), 45-56. Recuperado el 28 de abril de 2020 de <http://www.rcei.uh.cu/index.php/RCEI/issue/view/10> [ Links]
- Molina, E. (2021). El mercado de derivados financieros en los últimos cincuenta años, *Econ. y Desarrollo* vol.165 no.2 La Habana jul.-dic. 2021 Epub 09-Mar-2021, [http://scielo.sld.cu/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0252-85842021000300006](http://scielo.sld.cu/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0252-85842021000300006).
- OECD (2018). *International Development Statistics 2018*.
- OECD (2020). *Learning from crises, building resilience, Development Co-operation Report 2020*.
- OECD (2020). *Six decades of ODA: insights and outlook in the COVID-19 crisis, OECD Development Co-operation Profiles 2020*, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2021). *Statistics 2021*.[www.oecde.org](http://www.oecde.org)
- OIT (2021). *Observatorio de la OIT: La COVID-19 y el mundo del trabajo. Séptima edición. Estimaciones actualizadas y análisis*, <https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/>
- Ramon-Berjano, C. (2019). Globalización con “características chinas”. El creciente rol de China en América Latina y el Caribe y sus principales desafíos. *Pensamiento Propio*, 49-50, 22.
- Roberts M. (2020b). *Deficits, debt and deflation after the pandemic*, del 29 de junio.
- Roberts, M. (2020). *¿Volviendo a la normalidad? Junio del 2020*. En: [thenextrecession.wordpress.com](http://thenextrecession.wordpress.com).
- Roberts, M. (2020). *El desastre de una deuda sin escapatoria*, en <https://www.cadtm.org/El-desastre-de-una-deuda-sin-escapatoria>
- Rodríguez Pinzón, É. M. (2021). *América Latina: Competencia geopolítica, regionalismo y multilateralismo (Documentos de Trabajo No 53)*. Fundación Carolina. [https://www.fundacioncarolina.es/wp-content/uploads/2021/09/DT\\_FC\\_53.pdf](https://www.fundacioncarolina.es/wp-content/uploads/2021/09/DT_FC_53.pdf)
- Samson D, Gloet M (2018) *Integrating performance and risk aspects of supply chain design processes*. *Production Planning & Control* 29(15):1238–1257.

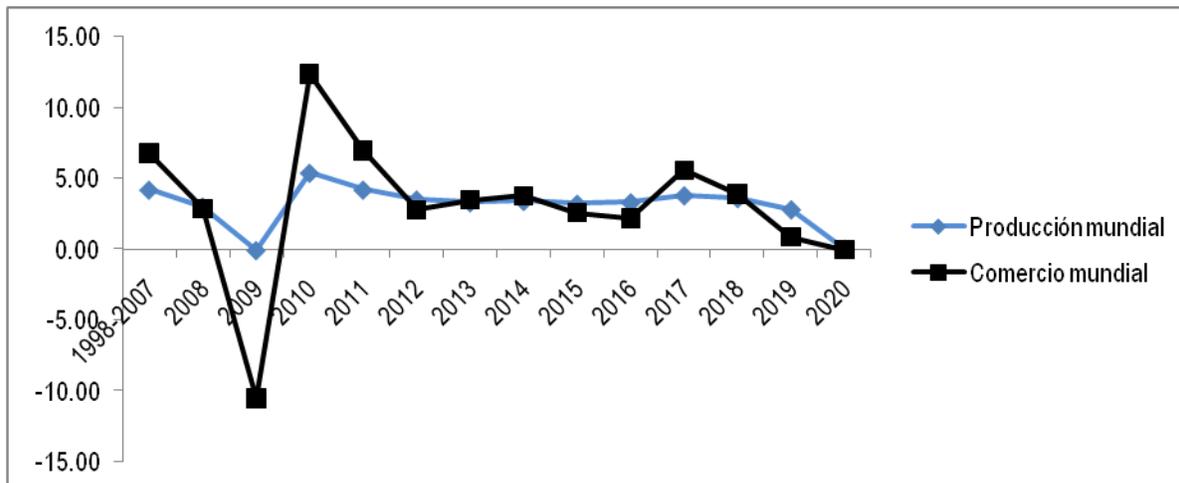
- Subramanian, A.; Kessler, M. (2013); "The hyperglobalization of trade and its future". Peterson Institute for International Economics, Working Paper Series, WP13-6.
- Terzian H (2020) Coronavirus: Une usine de thermometer relocalises a production en France. Europe 1, available at: <https://www.europe1.fr/economie/coronavirus-une-usine-de-thermometre-relocalise-sa-production-en-france-3953430> (accessed 9 July 2020).
- Timofeev, I. (2019, agosto 6). A New Anarchy? Scenarios for World Order Dynamics. <https://russiancouncil.ru/en/analytics-and-comments/analytics/a-new-anarchy-scenarios-for-world-order-dynamics/>
- UNCTAD (2017). "Tendencias y retos actuales de la economía global" en Informe sobre el Comercio y el Desarrollo 2017. Ginebra: United Nations Publications.
- UNCTAD. (2014). Informe sobre las inversiones en el mundo 2014. Panorama general. Ginebra: Publicaciones Naciones Unidas.
- UNCTAD. (2015). Informe sobre las inversiones en el mundo 2015. Panorama general. Reforma de la gobernanza internacional en materia de inversiones. Ginebra: Publicaciones Naciones Unidas.
- UNCTAD. (2016). Informe sobre las inversiones en el mundo 2016. Mensajes principales y panorama general. Ginebra: Publicaciones Naciones Unidas.
- UNCTAD. (2017). Informe sobre las inversiones en el mundo 2017. La inversión y la economía digital. mensajes claves y panorama digital. Ginebra: Publicaciones Naciones Unidas.
- UNCTAD. (2018). Informe sobre las inversiones en el mundo 2018. La inversión y las nuevas políticas industriales. Mensajes clave y panorama general. Ginebra: Publicaciones Naciones Unidas.
- UNCTAD. (2019). Informe sobre las inversiones en el mundo 2019. Las zonas económicas especiales. Mensajes clave y panorama general. Ginebra: Publicaciones Naciones Unidas.
- UNCTAD. (2020). Informe sobre las inversiones en el mundo 2020. La producción internacional después de la pandemia. Mensajes clave y panorama general. Ginebra: Publicaciones Naciones Unidas.
- UNCTAD. (2021). Informe sobre las inversiones en el mundo 2021. Invertir en la recuperación sostenible. Panorama general. Ginebra: Publicaciones Naciones Unidas.
- Vadell, J., & Staiano, M. F. (2020). China en los intersticios de la crisis del multilateralismo y la globalización neoliberal: La Franja y la Ruta en Europa y el caso italiano. *Araucaria. Revista Iberoamericana de Filosofía, Política, Humanidades y Relaciones Internacionales*, 22(45), 433-455. <https://dx.doi.org/10.12795/araucaria.2020.i45.18>

- Vadell, J., Secches, D., & Burguer, M. (2019). De la globalización a la interconectividad: Reconfiguración espacial en la iniciativa Belt & Road e implicaciones para el Sur Global. *Revista Territorio y Transporte*, 21, 44-68.
- Vortherms, S., & Zhang, J. J. (2021). Political Risk and Firm Exit: Evidence from the US-China Trade War. SSRN. [https://papers.ssrn.com/sol3/Delivery.cfm/SSRN\\_ID3916186\\_code2721933.pdf?abstractid=3916186&mirid=1](https://papers.ssrn.com/sol3/Delivery.cfm/SSRN_ID3916186_code2721933.pdf?abstractid=3916186&mirid=1)
- Yaqing, Q. (2020, junio). Reform multilateralism now: A chinese perspective. *Global Asia*, 15(No 2). [https://www.globalasia.org/v15no2/cover/reform-multilateralism-now-a-chinese-perspective\\_qin-yaqing](https://www.globalasia.org/v15no2/cover/reform-multilateralism-now-a-chinese-perspective_qin-yaqing)
- Zelicovich, J. (2018). ¿Crisis en la globalización o crisis de la globalización?, *Argentina, Perspectivas Revista de Ciencias Sociales* - ISSN 2525-1112|Año 3 No. 6 Julio-Diciembre 2018, pp. 42-59.

## ANEXOS

### ANEXO 1

#### PRODUCCIÓN Y COMERCIO MUNDIALES (1998-2021)



Fuente: FMI (WEO, 2010-2021)

### ANEXO 2

#### COMERCIO INTERNACIONAL Y COVID-19: SU EVOLUCIÓN EN 2021

La última previsión (octubre de 2021) de la Organización Mundial del Comercio (OMC) da a conocer que el volumen del comercio mundial de mercancías crecerá 10,8%, por encima del 8% previsto en marzo de este año, comparado con el

aumento del producto interno mundial (PIB) de 5,3% (este último según las estimaciones de consenso de su equipo de economistas). Como se ha hecho norma en los últimos años, la OMC para sus proyecciones de cada año utiliza un escenario optimista y uno pesimista, y esta proyección de octubre se acerca al mejor escenario dado a conocer en marzo de este año.

De cumplirse estas proyecciones, la relación entre el crecimiento del comercio y el crecimiento del PIB aumentará, y será de 2 a 1, similar a la tendencia observada entre 1990-2007, previa a la crisis global de 2008.

Sin embargo, la propia institución apunta que existe un alto riesgo de deterioro del comercio mundial si se concreta la posibilidad de tensiones en las cadenas globales de suministro o de brotes de COVID-19. Ngozi Okonjo-Iweala, directora general de la OMC ha ejemplificado con los insumos que requieren las vacunas contra la pandemia, y comentado que una de las principales de estas incluye 280 componentes procedentes de 19 países diferentes.

La entidad multilateral sostiene que además de los retrasos en los puertos que pueden tensionar a las cadenas de suministro y afectar al comercio en algunas áreas, las dificultades relacionadas con la oferta, sobre todo por la escasez de semiconductores también incidieron. En el segundo trimestre del año, la caída del comercio de productos de la industria mundial del automóvil fue “extraordinaria” en el mes de junio, comparada con otras categorías de productos, disminución probablemente causada por las limitaciones con los semiconductores, en tanto el comercio de circuitos integrados no archiva disminución, posiblemente porque estos productos se desviaron a otros usos –como para aparatos electrónicos de consumo- durante la pandemia.

En igual sentido, en la actualización de octubre de su informe de perspectivas de la economía mundial, el Fondo Monetario Internacional (FMI) enfatiza en los trastornos en las cadenas de suministros, impactadas por los brotes pandémicos y las perturbaciones climáticas, que provocan escasez de los principales insumos y reducen la actividad manufacturera en varios países, lo que unido a la liberación de la demanda reprimida y el repunte de los precios de los productos básicos, han causado un rápido aumento de la inflación de precios al consumidor, sobre todo en Estados Unidos, Alemania y muchas economías de mercados emergentes y subdesarrolladas.

También en ese mes el Banco Mundial publicó sus Perspectivas de los Mercados de Producto Básicos, donde se apunta que los precios de algunos de estos alcanzaron o superaron niveles que no se registraban desde el incremento de 2011, sobre todo del gas natural y el carbón, que aumentaron a cifras récord entre las limitaciones de la oferta y el repunte de la demanda de electricidad (se espera que bajen en 2022, a medida que disminuya la demanda y mejore la oferta). Según este texto, los precios del petróleo crudo – el promedio de los precios del

petróleo Brent, West Texas Intermediate y Dubai- aumentarán en promedio a 70 dólares el barril en 2021, un aumento de 70% respecto al año anterior.

En ese texto se expone que el aumento de los precios del gas natural y el carbón limita a la producción de fertilizantes (más de 55 % desde enero), y esta subida condujo a algunas empresas químicas a detener o reducir la capacidad de producción, todo lo cual provocó un marcado aumento de los precios agrícolas, que se mantienen estables, pero en su nivel más alto desde 2013. Particularmente, la disminución de los precios del arroz se compensó con el alza de los precios de las bebidas (sobre todo el del café), y tras varios años de crecimiento inferior al promedio, se prevé que el suministro de cereales y oleaginosas aumente a niveles históricos en la actual temporada de cultivos de 2021-22.

De una forma u otra, tanto la OMC como las instituciones de Bretton Woods coinciden en la realidad incontestable de que el incremento del precio de los alimentos ha provocado que en la mayoría de países de bajos ingresos que padecen inseguridad alimentaria se agrava la carga de los hogares más pobres, elevando el riesgo de malestar social. También la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) en un informe publicado este noviembre sostiene que en 2021 “el rápido aumento de los precios de los alimentos y de la energía plantea importantes problemas a los países más pobres y a los consumidores”, pues los países subdesarrollados concentran 40% del total de las importaciones de alimentos, y se calcula que gastarán en esas compras 20% que el año anterior. Reafirma que un aumento en los precios de los insumos, como la energía, fertilizantes, plaguicidas, piensos y semillas, se traduce inmediatamente en precios más altos para los alimentos.

La FAO calculó que la cifra global de importación de alimentos alcance un récord en 2021 y llegue a 1,75 millones de millones de dólares, un incremento de 14% respecto a 2020 y 12% más de lo que estimó en junio, en un contexto en el cual los costos de transporte se multiplicaron por tres. Adiciona que sólo en el mes de octubre los precios de los alimentos subieron en conjunto 3% y su alza anualizada se ubicó en 31,3%. Ejemplifica con los de los cereales, cuyos precios internacionales aumentaron 22,4% por ciento (trigo 38%) en un año, los lácteos 15,5%, el azúcar 40% y los aceites vegetales hasta 9,6% en un solo mes.

Sus proyecciones para la temporada 2021-2022 apuntan a algunas mejoras en la oferta de semillas oleaginosas y sus productos derivados; una recuperación en la producción azucarera mundial (si bien el comercio mundial de ese rubro disminuiría ligeramente, por la menor disponibilidad en los principales países exportadores y al aumento de los precios); un aumento en la producción mundial de carne (sobre todo por un rápido repunte de la producción en China, sobre todo de carne de cerdo); un incremento producción mundial de leche y una expansión del comercio mundial de productos lácteos. De forma general, sector pesquero y de acuicultura crecería 2% respecto a 2020.

En cuanto al precio de los metales, el informe anteriormente citado del Banco Mundial da a conocer el aumento del precio de los metales en 48 % en 2021. Los del hierro disminuyeron, tras llegar a un máximo histórico en julio, si bien los precios de la mayoría de los metales básicos continuaron incrementándose, impulsados por la recuperación económica mundial. Mientras los precios del estaño han alcanzado máximos históricos en medio de una fuerte demanda de dispositivos electrónicos, también lo han hecho los del aluminio y el zinc, pero por el impulso de los altos precios de la energía, que provocó que algunas metalúrgicas redujeran o cerraran la producción.

La coincidencia explícita e implícita de diversas instituciones internacionales con la OMC en que la recuperación del comercio internacional supera las expectativas, aunque con divergencias regionales, merece varias lecturas. Las previsiones cifras de la entidad de comercio internacional apuntan a que, en Oriente Medio, América del Sur y África a que la recuperación de las exportaciones será más débil, en tanto en Oriente Medio, la Comunidad de Estados Independientes (CEI) y África las importaciones se recuperarían más lentamente. Estas proyecciones para 2021 sostienen que la dinámica del comercio de bienes tendrá un comportamiento en que el volumen de las exportaciones crecería 8,7% en América del Norte (incluye a México); 7,2% en América del Sur (incluye al Caribe); 9,7% en Europa; 0,6% en la Comunidad de Estados Independientes (CEI); 7% en África; 5% en Oriente Medio y 14,4% en Asia. En el caso de las importaciones, crecerían 12,6% en América del Norte; 19,9% en América del Sur; 9,1% en Europa; 13,1% en la CEI; 11,3% en África; 9,3% en Oriente Medio y 10,7% en Asia.

Sobre la base de que las cifras anuales de crecimiento del comercio para 2021 dependen en gran medida del descenso sufrido por cada región en 2020, y en el entendido de que la repercusión de la COVID -19 en el comercio es más visible analizando el crecimiento acumulado durante los dos años comprendidos entre 2019 y 2021, y de qué el segundo semestre del 2021 se ajusta a sus previsiones, la OMC proyecta que el comercio mundial de mercancías aumentará 4,9% en comparación con 2019. En ese período de referencia, las exportaciones de bienes disminuirían -0,6% en América del Norte; crecería 2,2% en América del Sur; 1% en Europa; decrecerían -1% en la CEI; -2,4% en África, -7,2% en Oriente Medio y crecerían 14,7% en Asia. El comportamiento de las importaciones entre 2019 y 2021 mostraría un crecimiento de 5,7% en América del Norte, 8,1% en América del Sur; 0,8% en Europa; 7,5% en la CEI; pero decrecerían 1% en África; -5,9% en Oriente Medio y aumentarían 9,4% en Asia.

Aunque las estadísticas de la OMC sobre el comercio de servicios comerciales correspondientes al segundo trimestre no estaban disponible aún en octubre, la evolución del primer semestre de 2021 muestra que el comercio de intangibles en general disminuyó 9% interanual, sobre todo por la persistente debilidad de la categoría de "Viajes" (disminuyó -62%), mientras "Otros servicios" (incluye servicios financieros y otros servicios prestados a las empresas) aumentó 6% con respecto al año anterior. La institución previó un crecimiento interanual del

comercio de servicios entre en valores positivos en el segundo trimestre, pues el valor de referencia de 2020 fue muy bajo. Asimismo, el Barómetro sobre el Comercio de Servicios más reciente de la OMC (23 de septiembre) proyecta que el comercio de servicios se estabilizaría en una tendencia más baja que antes de la pandemia, y que la expansión podría producirse a un ritmo más lento, derivada de la repercusión más duradera de la pandemia.

Aunque el turismo internacional tuvo cierta recuperación en junio y julio de este año, por el relajamiento de las restricciones de viaje y la vacunación avanzó en muchos lugares del mundo, la propia Organización Mundial del Turismo (OMT) en su último Barómetro del Turismo Mundial (4 de octubre) confirma que “2021 sigue siendo un año muy difícil para el turismo mundial”, y que el descenso de las llegadas internacionales fue de 80% en enero-julio en comparación con 2019. La cifra estimada de arribos internacionales en julio de este año fue de 34 millones, muy inferior a los 164 millones registrados en igual mes de 2019.

La mayor parte de los destinos que comunicaron a la OMT sus datos para junio-julio dieron cuenta de un “repunte moderado de las llegadas internacionales en comparación con 2020”, pero Asia y el Pacífico mantuvo los peores resultados en el periodo de enero a julio, con una caída de -95% en las llegadas internacionales en comparación con 2019; Oriente Medio (-82%) registró la segunda mayor caída; luego Europa y África (ambas -77%), mientras que las Américas (-68%) experimentó un descenso comparativamente menor, siendo el Caribe la subregión con mejores resultados del mundo. Algunas pequeñas islas del Caribe, África y Asia y el Pacífico, junto con unos pocos pequeños destinos europeos tuvieron mejores resultados en junio y julio, con llegadas cercanas o incluso superiores a las de antes de la pandemia.

En línea con la última encuesta del panel de expertos de la OMT, las perspectivas para septiembre-diciembre 2021 siguen siendo dispares: el 53% de estos considera que el periodo será peor de lo esperado, y solo 31% prevé mejores resultados hacia finales de año. La pesquisa también da a conocer que los profesionales esperan aún un repunte cuando se libere la demanda reprimida de viajes internacionales en 2022, sobre todo durante el segundo y el tercer trimestre. Casi la mitad (45%) supone que el turismo internacional no volverá a los niveles de 2019 hasta 2024 o después, mientras que el 43% prevé que la recuperación llegará en 2023.

Las grandes afectaciones de la COVID-19 para la salud y la economía mundial están fuera de toda duda. Si para Ngozi Okonjo-Iweala, Directora General de la OMC “El comercio ha sido un instrumento esencial para combatir la pandemia, y este fuerte crecimiento pone de relieve la importancia del comercio para apuntalar la recuperación económica mundial” (OMC, 2021), obviamente a tono con la filosofía neoliberal de esa institución, en esa intervención y en otros textos, el llamado subyacente es a liberalizar el comercio, y el de las vacunas e insumos

particularmente<sup>46</sup>, ante un contexto proteccionista más reciente, inaugurado por Donald Trump como respuesta a la pérdida relativa de hegemonía de Estados Unidos en la economía mundial, más evidente con el desafío tecnológico y comercial de China.

La afirmación de la funcionaria de que “el acceso no equitativo a las vacunas está exacerbando la divergencia económica entre las distintas regiones. Cuanto más tiempo persista la falta de equidad en la vacunación, mayor será la posibilidad de que surjan variantes aún más peligrosas de la COVID-19”, puede ser compartida como declaración general, tal como planteamientos similares del FMI (2021a) de que las “divergencias económicas son consecuencia de la enorme disparidad en el acceso a las vacunas y las políticas de apoyo”, a lo que adiciona que casi el 60% de la de la población de las economías avanzadas ya está completamente vacunada, mientras aproximadamente el 96% de la población de bajos ingresos sigue sin vacunar” (en octubre de 2021). Estas instituciones, tal como el Banco Mundial, consideran que la pandemia, sus nuevos brotes y las inequidades en la vacunación son el principal factor de riesgo actual para la economía y el comercio mundial, pero más allá del reconocimiento de estos planteamientos, ninguna de ellas aceptaría que esencialmente estos hechos son una manifestación del funcionamiento del capitalismo en condiciones de reconfiguración de la globalización.

### **ANEXO 3 ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO**

Con la fundación de la Organización Mundial del Comercio (OMC) en enero de 1995, se instituyó la única entidad internacional encargada de las normas que rigen el comercio entre sus miembros. Su filosofía neoliberal está fundamentada en el mercado como mecanismo idóneo para la asignación de recursos y la satisfacción de necesidades, y aunque no postula una definición de desarrollo, ni existe consenso entre sus miembros sobre este, para ella “...existe una relación estadística indudable entre un comercio más libre y el crecimiento económico”, puesto que “...la teoría económica señala contundentes razones para esa relación...”, y de ese vínculo deriva, como dogma de fe, que su “ sistema contribuye al desarrollo” (OMC, 2003).

---

<sup>46</sup> La OMC desde el inicio de la pandemia ha venido contabilizando las medidas proteccionistas contra el comercio de insumos para las vacunas y para las mismas vacunas, a partir de las notificaciones voluntarias de sus miembros, lo cual tiene a un sesgo a la subvaluación de estas. No obstante, se aprecian numerosas medidas proteccionistas en muchos países, algunas con fundamento, si bien la mayor parte carecen de este. Un informe de octubre de este año (OMC, 2021) las categoriza como “Obstáculos relacionados con el comercio” y las categoriza en Obstáculos al movimiento transfronterizo de insumos destinados a la fabricación de vacunas; Obstáculos derivados de la aprobación reglamentaria de las vacunas; Obstáculos a la distribución de vacunas acabadas y suministros para la inmunización

No se trata de dos alternativas de las normas de la OMC en sus funciones de promover la liberalización del comercio o la creación de un sistema de reglas basado en los principios del multilateralismo comercial (incluyendo concesiones), sino que la estructura transnacional de la globalización tiende a una creciente legalización-en términos de Chomsky-, y de que su orden jurídico obedece a la globalización del derecho, en realidad del anglosajón (de Sousa Santos, 1998), basado para Gill (1995) en el “nuevo constitucionalismo del neoliberalismo disciplinario”. Según Stiglitz (2006), los países ricos crearon un régimen comercial global al servicio de sus propios intereses corporativos y financieros, perjudicando a los países más pobres del mundo.

Se trata de que el poder económico de Estados Unidos y de otros países desarrollados se reflejó en el proceso de negociaciones de las normas no neutrales de la OMC, y sus resultantes reflejaron de forma diferenciada los intereses de esas naciones (Evans, 2000). De hecho, la organización se convirtió en la estructura compleja de apoyo institucional exigida por el mercado mundial, liderada por ese país como poder hegemónico (más recientemente desafiado abiertamente) en lo económico, político, tecnológico, cultural y militar, pero el dominio consensual debió incorporar otras propuestas consideradas legítimas, con el establecimiento de normas de aplicación universal y aceptación de excepciones para los países subdesarrollados (Quirós, 2020).

Estados Unidos y los países desarrollados, por su sólido dominio tecnológico y poder económico y capacidad negociadora, incorporaron áreas de negociación no existentes en el Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT de 1948) y extendieron las reglas de este hasta abarcar en la OMC los derechos de las empresas, limitando considerablemente la capacidad gubernamental de los países subdesarrollados para cambiar conductas de las transnacionales que operan en sus territorios (CEPAL, 2001). A partir de 1995 cambió la naturaleza de las negociaciones comerciales y crecieron los compromisos contractuales, incluyendo medidas y herramientas de política interna, antes fuera del ámbito internacional (Tussie, 2006).

Uno de estos compromisos contractuales es el Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (ADPIC). Con este, Estados Unidos se convirtió en el gran productor de normas de propiedad intelectual impuestas a nivel mundial (Shiva, 2003); (Díaz, 2008), e influyó en el ritmo del progreso industrial y tecnológico de los países desarrollados rivales y de los subdesarrollados (Bello, 2000). En lo adelante, los últimos están obligados a concretar procedimientos estandarizados de patentes y protección de derechos de autor, con la protección extraterritorial de los derechos de propiedad intelectual y la gradual integración al cuerpo del derecho económico internacional (Tussie, 2006).

Las nuevas obligaciones en el Acuerdo sobre los ADPIC condicionan la adquisición de innovación tecnológica, y el “sentido común neoliberal” sostiene

que con las nuevas normas de protección propiedad intelectual los países subdesarrollados se verán compensados por el incremento de las innovaciones, pues los derechos de propiedad fomentan la inversión e innovación. Sin embargo, las evidencias empíricas no confirman que la protección otorgada por una patente necesariamente signifique un incremento de investigación y desarrollo y, por ende, de innovaciones en un país (Tussie, 2006).

Para Shiva (2003) es un mito la contribución de las patentes al estímulo de la creatividad y la inventiva y su ausencia a la falta de creatividad e ingenio, y de que el conocimiento está aislado en el tiempo y el espacio, sin ninguna conexión con el tejido social y las aportaciones del pasado, conducente a la extensión de patentes a virtualmente todos los campos de tecnología reconocidos, incluida la manipulación y modificación genética de seres vivos. Además del conflicto ético, el sistema de propiedad intelectual legitima el control y el uso exclusivo de las transnacionales sobre los recursos biológicos y productos y procesos biológicos utilizados tradicionalmente por muchas comunidades en los países subdesarrollados.

Tampoco el Instituto Max Planck para la Innovación y la Competencia (2014) comulga con la tesis de nuevas normas de protección potenciadoras del incremento de las innovaciones, pues "... los datos históricos indican que en los países con legislación sobre patentes la mayoría de las innovaciones se producen fuera del sistema de patentes. En algunos períodos, los países que carecen de legislación sobre patentes han producido tantas innovaciones como los países que tienen dicha legislación, y sus innovaciones han sido de una calidad comparable" y "... las patentes como tales no incentivan la innovación. Responden a los incentivos derivados de las oportunidades de mercado, de las que sus titulares pueden o no beneficiarse en virtud de sus derechos exclusivos".

En última instancia, el Acuerdo sobre los ADPIC es marcadamente proteccionista a favor de las empresas transnacionales. El PNUD (1999) reconoció que la constante privatización de la investigación, la liberalización comercial y financiera, y el refuerzo de los derechos de la propiedad intelectual confluyeron, marginando cada vez más a una parte muy importante de la población mundial, excluida de los presuntos beneficios generalizados de esa peculiar "globalización". En términos estrictos, en el proceso de globalización la relación de interdependencia en muchos campos del conocimiento entre investigación científica y aplicación tecnológica, unido a los altos costos en áreas como la ingeniería genética y la biotecnología, condiciona que la investigación básica concretada en aplicación tecnológica esté en función de la valorización del capital y no del bienestar social y económico.

Las permanentes tensiones entre las patentes de medicamentos y la salud pública, en la práctica "patentes contra pacientes" (Oxfam, 2006) tuvieron en la IV Reunión Ministerial de la OMC (noviembre de 2001), en Doha, la capital catari, un notable protagonismo. Uno de los puntos de mayor conflicto entre países

desarrollados y subdesarrollados fue este, pues la protección del ADPIC a las patentes imposibilita a la gran mayoría de los segundos el financiamiento del tratamiento a sus enfermos de SIDA y de otras enfermedades y pandemias, y sus representantes, con el liderazgo de Sudáfrica, India y Brasil y el apoyo de muchos, insistieron ante los países primeros que se hiciesen amplias excepciones en el reglamento de las patentes, con fortísima oposición de los desarrollados, sobre todo de Estados Unidos y Suiza.

Aunque no se modificó en absoluto el principio de protección de las patentes de medicamentos, en la Declaración Ministerial conclusiva y a partir de la eufemísticamente llamada Ronda del Desarrollo lanzada allí, se convino que el ADPIC “no impide ni deberá impedir que los miembros adopten medidas para proteger la salud pública” (OMC, 2003a), y que se apoye el derecho de los países subdesarrollados a recibir licencias obligatorias para la producción de medicamentos genéricos, en el caso que declarasen una emergencia nacional “u otras circunstancias de extrema urgencia”.

Desde entonces, estas flexibilidades y otras derivadas han tenido el impedimento directo e indirecto de las principales empresas transnacionales farmacéuticas para anular su uso, y los gobiernos que las representan reforzaron la protección reclamada por estas, a través de tratados de libre comercio bilaterales. En estos, la posición de negociación de los países subdesarrollados es más débil y las promesas sobre el acceso al mercado y otras ventajas comerciales reales o esperadas les posibilita a los países desarrollados acuerdos sobre propiedad intelectual sean más viables.

En el caso de los tratados de libre comercio de Estados Unidos con países de América Latina y el Caribe, las disposiciones “ADPIC plus” son más ambiciosas y proteccionistas de las patentes que el propio Acuerdo de la OMC. Estos últimos deben asumir costos desproporcionalmente elevados en comparación con los beneficios que obtienen las empresas farmacéuticas (Correa, 2015). Diferentes estudios dan cuenta de los considerables costos derivados de la más estricta aplicación de normas de protección, sobre todo en el aumento de los precios y en el acceso más limitado a medicamentos (Correa; Correa, 2016).

Asimismo, Estados Unidos consiguió la exclusión efectiva de los medicamentos genéricos en tanto estuvieran vigentes las patentes para el caso de que se tratase, e impuso el concepto de “atraso administrativo” excesivo, posibilitando la ampliación del plazo de vigencia efectiva de una patente, y “la protección de la información no divulgada sobre eficacia y seguridad de las nuevas entidades químicas contenidas en medicamentos y productos químico-agrícolas por un período de cinco y 10 años, respectivamente” (Díaz, 2008).

La pandemia de COVID-19 es un desafío a todos los ámbitos de la sociedad, pero la ciencia y la tecnología tienen un papel destacado en esta crisis. En el campo de los medicamentos, las aristas éticas de este problema son aún más agudas. La concesión de derechos monopólicos sobre descubrimientos científicos inevitablemente restringe el uso y aumenta los costos. Las recientes polémicas

internacionales sobre el acceso a vacunas y medicamentos para el tratamiento de la COVID-19, muestran ya la cara trágica de la privatización del conocimiento y se hecho más evidente la distancia que separa a los países desarrollados de los subdesarrollados es mayor en relación con la generación de conocimientos que con los niveles de ingreso, por tanto, ahora el conocimiento constituye el recurso limitante en muchos países, reduciendo la capacidad innovadora de empresas y sistemas nacionales.

La privatización de los diferentes peldaños de la construcción del conocimiento se erige en factor de acumulación. En la llamada “sociedad del conocimiento”, los derechos de propiedad intelectual son un instrumento inestimable para avanzar, en profundidad y extensión, esto se La industria farmacéutica se organiza como un oligopolio diferenciado en el que participan cuatro tipos de agentes, a saber: i) grandes empresas transnacionales farmacéuticas (*big pharma*), ii) grandes empresas biotecnológicas especializadas, iii) empresas productoras de medicamentos genéricos con un fuerte crecimiento en China y la India, y iv) empresas productoras de medicamentos biosimilares, cuyas actividades se basan en el desarrollo imitativo ante la expiración de las patentes de una amplia gama de medicamentos (CEPAL, 2020).

Las mayores empresas farmacéuticas tienen su casa matriz en los Estados Unidos, Suiza, el Reino Unido, Alemania y Francia. A su vez, el mayor mercado en términos de ingresos es América del Norte (Estados Unidos y Canadá). Casi la mitad de las ventas a nivel mundial se concentra en los Estados Unidos, mientras la participación de América Latina y el Caribe llega apenas a un 4% (CEPAL,2021).

Como en América Latina y el Caribe predominan los productores farmacéuticos de medicamentos genéricos, las disposiciones “ADPIC plus” propias de los tratados de libre comercio en vigor con Estados Unidos tienen un período de exclusividad mayor que los 20 años del Acuerdo multilateral de la OMC, lo que afecta negativamente a las industrias locales de esos países que producen versiones genéricas de estos medicamentos.

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL, 2021) apunta que las principales disposiciones en los dichos tratados con Estados Unidos son: los cambios en la duración de las patentes farmacéuticas compensan la “reducción justificada” del plazo efectivo de la patente, que deriva del proceso de autorización de comercialización del medicamento protegido por ella; la exclusividad por al menos cinco años de los datos de prueba utilizados para sostener la solicitud de comercialización de un medicamento; y los mecanismos de vinculación (que supeditan el otorgamiento del permiso de comercialización de un medicamento genérico al estado de la patente del medicamento original.

El sucesor del TLCAN, el Tratado México, Estados Unidos y Canadá (T-MEC), que entro en vigor en julio de 2020, tiene un mayor sesgo proteccionista a favor de las patentes que los otros tratados de libre comercio que le antecedieron.

Un ejemplo notorio de obstáculo a la liberación de las patentes en la OMC ante el catastrófico impacto de la pandemia, es la negativa a la solicitud de India y Sudáfrica en octubre de 2020 para la suspensión de partes del Acuerdo sobre ADPIC. La suspensión de derechos como las patentes, los diseños industriales, los derechos de autor y la protección de la información no divulgada garantizaría “el acceso oportuno a productos médicos asequibles, incluidas las vacunas y los medicamentos, o la ampliación de la investigación, el desarrollo, la fabricación y el suministro de productos médicos esenciales para combatir el COVID-19”. Lograron apoyos de numerosos países subdesarrollados, que continúan sumándose.

Dicha solicitud tuvo la férrea oposición de la administración de Donald Trump y de Gran Bretaña y la Unión Europea (con el respaldo de sus transnacionales farmacéuticas), con el argumento de que una prohibición ahogaría la innovación en las empresas farmacéuticas, al quitarles el incentivo de realizar enormes inversiones en investigación y desarrollo, lo cual sería especialmente contraproducente durante la actual pandemia, en que se necesita que los fabricantes de medicamentos se mantuvieran alerta para hacer frente a un virus que muta.

Aunque la administración de Joseph Biden en mayo de 2021 cambió la posición de la republicana anterior, y apoya la liberación temporal de las patentes a favor de las vacunas contra la pandemia, los otros países desarrollados antes citados la mantienen y las deliberaciones en la OMC continúan sin acuerdo (lograrlo requieren el consenso de los 164 miembros).

#### **ANEXO 4 PRINCIPALES PROPUESTAS DE CEPAL PARA ALC**

**El control de la crisis sanitaria es fundamental.** Para avanzar hacia una recuperación económica sostenible y con igualdad, es necesario sintéticamente: incorporar el enfoque intersectorial en las políticas de salud; transformar los sistemas de salud teniendo en cuenta la centralidad de la atención primaria de salud, la equidad en salud, la sostenibilidad financiera y el papel del Estado; acelerar los procesos de vacunación masiva para controlar la crisis sanitaria; lograr avances tecnológicos para la salud y el desarrollo sostenible a nivel regional; acelerar los procesos de transformación digital del sector de la salud; que el Estado mantenga políticas fiscales expansivas y que se fortalezca la inversión pública para avanzar hacia una recuperación transformadora; **fortalecer la integración regional y la colaboración** internacional en materia de salud, y consolidar Estados de bienestar con políticas universales, redistributivas y solidarias con enfoque de derechos. (Cepal, OPS 2021:31-ss.)

**La Cepal amplía sus propuestas para la salida de la crisis:** Son necesarias políticas fiscales y monetarias expansivas, políticas ambientales e industriales, transformaciones estructurales y de desarrollo sostenible. A estas se añaden:

agenda compartida sobre facilitación comercio, infraestructura de transporte y logística, y cooperación digital para generar sinergias regionales; **mayor convergencia entre distintos mecanismos integración** para superar fragmentación mercado regional y apoyar una recuperación sostenible e inclusiva.

En cuanto a los desafíos de la reorganización de las Cadenas Globales de Valor: contener la presión de la relocalización nacional (*reshoring*) hacia EE.UU., capturar las oportunidades de relocalización que permitirían fortalecer sistemas productivos regionales (*nearshoring*) y articular estrategias de atracción de IED con políticas industriales.

En materia de financiamiento para el desarrollo: ampliación y redistribución de liquidez desde Países Desarrollados hacia Países en Desarrollo a través de emisión masiva de DEG del FMI; **fortalecimiento de la cooperación regional**, aumentando capacidad de préstamo y respuesta de instituciones financieras regionales, subregionales y nacionales; reforma institucional de la arquitectura de la deuda multilateral; proporcionar a los países un conjunto de instrumentos innovadores destinados a aumentar la capacidad de reembolso de la deuda y evitar el endeudamiento excesivo, e integrar medidas de liquidez y reducción de deuda a estrategia de financiamiento para el desarrollo.

Finalmente, avanzar hacia nuevos pactos sociales y fiscales para la igualdad en tiempos de pandemia, y a garantizar la salud, la educación y la inclusión digital. (Cepal 2020, 2021)

## **ANEXO 5 ALGUNAS PROPUESTAS PARA CUBA**

Trabajar por **incrementar el comercio con la región**, explotando más las complementariedades y explorando los sectores donde los productos exportables cubanos pudieran ser competitivos en las condiciones actuales. Crear nuevos productos y servicios, en base al aprovechamiento de las potencialidades existentes, o promocionando nuevas inversiones, en la medida que las posibilidades lo permitan.

Incrementar la **diplomacia bilateral y multilateral**, en el marco de los formatos de **concertación, cooperación e integración**, pensando en potenciar las posibilidades, sin importar el tamaño de los negocios ni pensar en los obstáculos existentes para la cooperación e integración, en las condiciones políticas actuales.

**Buscar consenso y financiamiento** por todas las vías posibles, creando nuevas oportunidades.

**Promover más activamente la cartera de oportunidades de inversión** en Cuba, flexibilizando las condiciones para el inversionista, a tenor de que Cuba

califica como un país de alto riesgo, por las regulaciones vigentes y el agravamiento de la guerra económica por parte de Estados Unidos.

**En materia de regionalismo**, avanzar en el corto plazo hacia un **pragmatismo** que se expresaría en una agenda de mínimos entre países, que manteniendo las asimetrías propias de sus mercados y la diversidad política trabajan por la **concertación y la cooperación** en áreas como lo económico, lo ambiental, lo científico técnico y la salud, en especial el combate a la COVID-19.

Hacia adelante, pero sin pérdida de tiempo, **trabajar por fortalecer la dimensión proactiva en los regionalismos o construir un regionalismo proactivo** en el entendido que van a seguir presentes las macro condicionantes que provocarán otras emergencias y crisis, con impactos en la salud de la gente asociadas a los eventos extremos del cambio climático y la pobreza, como también en la dimensión económica y medioambiental.

# 3

## La dimensión científico tecnológica en la integración regional de África Subsahariana: el caso de África Austral

M.Sc. José Neves Rocha  
Doctorando en Economía

### Resumen

Desde la perspectiva del aporte de los procesos de integración económica regional, en el trabajo se realiza un análisis de la problemática asociada a la ciencia, la tecnología y la innovación, y su relación con el desarrollo de África Subsahariana, en particular en la Comunidad para el Desarrollo de África Austral (SADC).

A partir de la presentación de algunos elementos teórico-conceptuales acerca de la relación entre integración económica, desarrollo y ciencia, tecnología e innovación, el autor hace una descripción analítica de las particularidades de este proceso en el continente africano. Así, se estudian los principales compromisos y programas diseñados e implementados por las autoridades africanas para el avance de la ciencia, la tecnología y la innovación, en el marco de los procesos de integración regional más importantes, con énfasis en la SADC. El caso de la inserción de la República de Angola en ese esquema, y la valoración de los avances registrados en la dimensión objeto de análisis, ocupa un espacio importante: se hace un análisis de los desafíos a enfrentar por este país para cumplimentar las metas de desarrollo con inclusión social que se han propuesto sus autoridades.

**Palabras clave:** ciencia, tecnología, innovación, desarrollo, integración regional, África Subsahariana, África Austral, SADC, Angola.

### Abstract

From the perspective of the contribution of regional economic integration processes, the paper analyzes the problems associated with science, technology and innovation, and its relationship with the development of Sub-Saharan Africa, particularly in the Community for Southern African Development (SADC).

Starting from the presentation of some theoretical-conceptual elements about the relationship between economic integration, development and science, technology and innovation, the author makes an analytical description of the particularities of this process in the African continent. Thus, the main commitments and programs designed and implemented by the African authorities for the advancement of science, technology and innovation are studied, within the framework of the most

important regional integration processes, with an emphasis on SADC. The case of the insertion of the Republic of Angola in this scheme, and the assessment of the progress made in the dimension under analysis, occupies an important space: an analysis is made of the challenges to be faced by this country to meet the goals of development with social inclusion that its authorities have proposed.

**Keywords:** science, technology, innovation, development, regional integration, Sub-Saharan Africa, Southern Africa, SADC, Angola.

### **Integración económica, desarrollo, ciencia y tecnología**

La integración económica – y en cierta medida también las relaciones de cooperación que se dan entre diversos países – se ha tornado cada vez más relevante en el contexto de la economía internacional contemporánea; y el mismo se vincula directamente al denominado proceso de “regionalización” de la economía global. En los últimos tiempos se observa un sistema global que expresa la creciente inter-vinculación de las distintas economías nacionales, al mismo tiempo que se consolidan “bloques económicos” de alcance claramente regional, sugiriendo la idea de cierta “fragmentación” en este mundo globalizado. Se trata de dos de las tendencias principales que sintetizan los cambios acaecidos en la economía internacional en los últimos treinta años, las que aparentemente resultarían contradictorias entre sí, aunque de hecho coexisten como constatación objetiva de la existencia simultánea de ambos procesos (Puerta, 2008).

Desde la perspectiva de la teoría económica convencional (neoclásica) los procesos de integración económica se entienden – esencialmente – como procesos de liberalización comercial (incluyendo la liberalización de las transacciones de bienes, servicios y de capital) lo que conduciría de manera paulatina a la integración de los diferentes mercados nacionales en un espacio económico común. Bajo esta conceptualización – como tendencia –, los procesos de integración económica describen cinco fases o etapas en su desarrollo: i) zona o área preferencial de comercio, ii) zona o área de libre comercio; iii) unión aduanera; iv) mercado común; y v) unión económica y monetaria. No obstante lo anterior, como parte de desarrollos que han tenido lugar en tiempos de “regionalismo abierto”, se han negociado, firmado e implementado acuerdos de libre comercio (que por definición supondrían un grado bajo de integración económica efectiva entre sus miembros) entre países subdesarrollados como los africanos miembros del grupo ACP, y algunas naciones o grupos de países industrializados, que han incluido disciplinas, compromisos y alcances muy superiores a los que supone – en términos teóricos – un acuerdo sólo de liberalización del comercio de bienes y servicios entre sus miembros.

Tradicionalmente, se entendía que los acuerdos o procesos de integración económica entre dos o más países, eran siempre favorables, en tanto presuponían – aunque parcialmente – la liberalización del comercio; y esta liberalización era positiva, porque aumentaba la eficiencia económica (Krugman y Obstfeld 1995:

296). A mediados del siglo pasado, los trabajos del economista Jacob Viner aportan un nuevo enfoque analítico, concluyendo que hay efectos positivos y negativos asociados a las “políticas comerciales discriminatorias” (la integración económica implica discriminación comercial), de cuyo saldo dependerá el efecto neto sobre el bienestar de las naciones que se integran. Viner señaló que los países que se integran se benefician con la creación de comercio (reemplazo de producción doméstica ineficiente por importaciones más baratas desde un socio comercial preferente), pero pudiera existir un efecto negativo dado el “desvío de comercio” (reemplazo de importaciones eficientes inicialmente compradas al resto del mundo, por importaciones desde un socio comercial preferente pero ineficiente).

Además de lo señalado en el anterior esquema simplificado sobre la integración, los elementos vinculados a las economías de escala y a la existencia de productos diferenciados, derivarían también ventajas de la integración. En efecto, la integración permitiría concentrar la producción de un país en algunos bienes, aumentando el volumen de los producidos, y por tanto aprovechando economías de escala, e importando desde un socio preferente (miembro del esquema de integración) los bienes no producidos, habilitando por tanto también el aprovechamiento de economías de escala en ese otro socio.

Lo anterior resultó crucial en la fundamentación y los análisis sobre la necesidad de integración entre los países subdesarrollados desde fines de los años 1950s y principios de los 1960s. El modelo de industrialización por sustitución de importaciones dominante entonces, suponía la existencia de mercados internos amplios y en expansión, como condición indispensable para que la nueva industria que se creaba pudiera avanzar en términos de eficiencia a partir de aprovechar las economías de escala. Sin embargo, los muy bajos niveles de ingreso de las naciones pobres y subdesarrolladas, el hecho de que muchas de ellas clasificaban (y clasifican todavía) como pequeñas economías; a lo que habría que adicionar la existencia y persistencia de perfiles muy inequitativos de distribución de los ingresos; obligó desde esos años a considerar el expediente de la integración económica regional con vistas a consolidar mercados ampliados regionales, funcionales al aprovechamiento de las economías de escala.

También se recogen dentro de las ventajas de la integración económica, entre otros: i) la posible modificación de los términos de intercambio derivados de la transformación en los patrones del comercio a partir de la eliminación de las discriminaciones intrarregionales que conlleva la integración; ii) la tendencia a la igualación de los precios de los factores dentro de la zona integrada; iii) la paulatina transferencia de capitales a largo plazo hacia aquellos países donde los recursos son más productivos; iv) el aumento de la eficiencia del conjunto de los mercados financieros; y v) la coordinación y posterior armonización de políticas macroeconómicas entre los miembros de un esquema de integración, que bajo ciertas condiciones, favorecería la estabilidad macroeconómica (Martínez y Vidal, 1995: 301-304).

Adicionalmente, la integración se constituye en factor importante de negociación frente a terceros. En el actual mundo globalizado, la integración regional en tanto supone concertación de posiciones políticas frente a terceros y acción colectiva; es condición indispensable para el avance de las demandas de países subdesarrollados (como los africanos) por una globalización más justa, incluyente y sustentable.

Por último, aunque la integración tiene un componente económico esencial (muchas veces reducido al tema de la liberalización del comercio e integración de mercados nacionales), no pueden perderse de vista las implicaciones sociales y políticas de este complejo proceso. Por ello hoy se reconoce la necesidad de abordar de manera multidisciplinaria a la integración económica, que además es un proceso en constante mutación. Dos elementos centrales – entre otros – dan cuenta de la transversalidad de los procesos que desencadena cualquier esfuerzo integracionista: i) el relativo a la “cesión de soberanía” que implica aceptar reglas comunes, y por ende, limitaciones en la definición y aplicación de políticas económicas nacionales, en función de preservar la consistencia entre el manejo político doméstico y los objetivos de configurar un espacio económico común; y ii) la necesidad de que – de manera paulatina – todos los países miembros de un esquema de integración reciban los beneficios económicos, y sociales, que se esperan del mismo, lo que ante la normal existencia de asimetrías entre los miembros, obliga a la implementación de mecanismos de compensación. Estos mecanismos de compensación, en última instancia, implican la transferencia de excedentes desde los países y regiones de más alto nivel de desarrollo hacia los menos desarrollados (Romero, A. 2021:72-73).

Hoy día, hay consenso en el sentido de que en África existen muchos retos por delante en cuanto al desarrollo científico y tecnológico para construir la sociedad moderna que requiere el siglo XXI. En definitiva, la llamada “economía del conocimiento” es el sector de mayor potencial: genera alto valor añadido y empleo de calidad, amplía la capacidad exportadora, contribuye a la reducción de la desigualdad a través del incremento de la productividad que impulsa, e impacta directamente en la economía real y en la calidad de vida de nuestros pueblos.

Ahora bien, las capacidades tecnológicas no se generan por sí solas, son procesos de largo plazo que requieren inversiones y estructuras productivas complejas que demanden ciencia y tecnología. En el caso de la mayoría de las naciones subdesarrolladas – por los elementos apuntados referidos a la reducida escala económica y la limitada dimensión de sus mercados internos – la estructura productiva con un perfil de demanda reducido, no estimula requerimientos sostenidos de avances científicos y tecnológicos y de innovación. En este contexto, la “ampliación del mercado” que garantiza la consolidación de la integración económica regional, es requisito indispensable para generar estructuras productivas que incorporen de manera creciente ciencia, tecnología y generen un entorno de innovación, creándose un círculo virtuoso entre estructura productiva-ciencia y tecnología.

Adicionalmente, la integración económica regional es clave también para superar algunas de las limitaciones más importantes de los sistemas de ciencia, tecnología e innovación en las naciones subdesarrolladas: en la mayoría de los casos, y particularmente en África, estos sistemas están subfinanciados, concentrados en pocas actividades de investigación, con grandes brechas en temas de desarrollo experimental; y asimétricamente distribuidos en términos sectoriales, sociales y territoriales. El avance de la integración económica, constituye una plataforma de cooperación entre distintos países que permite implementar políticas coherentes y sistemáticas de ciencia, tecnología e innovación, las que contribuirían – junto a otros factores – a la superación de las debilidades estructurales de las economías subdesarrolladas.

En esta dirección, la mayoría de los procesos de integración más avanzados, parten del principio de que la ciencia debe responder a las necesidades de la sociedad, encontrar soluciones prácticas a sus problemas urgentes y lograr innovaciones imaginativas. Pero, en condiciones de subdesarrollo económico y social – como en África –, dejar sólo a los agentes económicos privados y a las condiciones del mercado, que definen los principios, el contenido y las metas de las políticas de ciencia, tecnología e innovación pudiera resultar contraproducente. Tal como Federico Mayor (2000, pp. 26-7), entonces director general de la UNESCO, expresó en el discurso inaugural de la Conferencia Mundial de Ciencia de junio de 1999, “la ciencia es demasiado importante como para dejarla a merced de los mercados”. El apoyo público a la ciencia y la tecnología, y la cooperación intergubernamental que se da al interior de los acuerdos/procesos de integración, resulta crucial para el desarrollo de naciones como las africanas, dada la rápida expansión de la ciencia patentada, que se extiende conforme las grandes empresas transnacionales, acaparan cuotas crecientes de la investigación científica y transferencia de tecnologías.

Por supuesto, la ciencia y la tecnología no son la panacea para todos los retos del desarrollo humano y social. Tienen la misma capacidad de generar progreso que destrucción, ya se considere el poder de la energía nuclear, el impacto de los automóviles, los efectos de las omnipresentes tecnologías de la información y comunicación, o el potencial de los alimentos y organismos modificados genéticamente. La ciencia y la tecnología no resolverán por sí solas el pertinaz legado del subdesarrollo. Sin embargo, el subdesarrollo no puede superarse sin su ayuda (Sagan, 1999).

### **Panorama general del estado de la ciencia, la tecnología y la innovación en el continente africano.**

África es un continente rico, que lleva mucho tiempo tratando de resolver el problema del subdesarrollo económico y social que le caracteriza. La conciencia y la preocupación respecto a sus niveles relativos de desarrollo económico, tecnológico y social se han acrecentado en los últimos decenios.

Esta búsqueda global, aunque con un carácter claramente africano, de la modernidad y el desarrollo se intensificó en el siglo XX, una época en la que África estuvo marcada por el colonialismo, la lucha por la descolonización y la independencia, y cuando en todo el mundo reinaba el imperialismo, las rivalidades ideológicas y la globalización.

En el núcleo de esta búsqueda se han encontrado, esencialmente, la educación, la ciencia y la tecnología, consideradas vías de transmisión de la iluminación intelectual, la ingeniería social, la producción cultural, la participación política y, sobre todo, el desarrollo social y económico. La educación y la ciencia se entendían como procesos y proyectos a través de los cuales se adquiría y reproducía el capital social, cultural, tecnológico y económico, y mediante los que el país y el mundo se concebían de un modo eficientemente productivo.

Este concepto ha predominado durante mucho tiempo en los discursos africanos sobre el desarrollo, el nacionalismo y la globalización. En última instancia, la búsqueda africana del desarrollo económico y social y de la modernidad gira en torno al tema de la evolución; para alcanzar, en palabras de Abiola Irele (1999: pp. 7-8): “una organización social y política factible y eficiente de nuestras comunidades nacionales, y la gestión productiva de nuestro entorno físico y nuestros recursos materiales (...)”.

Este proyecto plantea retos que son políticos y filosóficos a la vez, además de ser concretos y conceptuales. Entre estos retos figuran una renovación en términos económicos, la modificación de las condiciones sociales y estructurales, y el desarrollo y la democratización de las instituciones africanas en un mundo que debe premiar el progreso tecnológico y científico y penalizar a los rezagados.

En el caso africano, el acceso al conocimiento y el avance en términos de ciencia y tecnología han estado sistemáticamente vinculados a la dependencia externa; por lo que ha sido permanente la preocupación de líderes e instituciones de África por reducir y superar la dependencia.

Los líderes africanos son reconocidos por su florida retórica sobre la importancia de la ciencia y la tecnología para el desarrollo. Sin embargo, a menudo no ha existido la necesaria voluntad política para convertir la retórica en realidad. Y esta voluntad política también resulta esencial para que África forje un nuevo paradigma del desarrollo para el siglo XXI; dentro del cual las consideraciones respecto a ciencia, tecnología e innovación debieran tener preeminencia.

### **Radiografía de un continente**

A pesar de ser el segundo continente más poblado con cerca del 17% de la población mundial (en 2019), y de generar el 5% de PIB global, los gastos totales en investigación de las naciones africanas no superan el 1,3% del total mundial.

Los países de África Subsahariana (sin incluir el Norte de África que está más avanzada) cuentan con el menor número de producciones científicas del globo, sólo el 1% de las investigaciones realizadas, de acuerdo con datos revelados por Banco Mundial. Esto demuestra la brecha que existe entre el número de personas que podrían producir ideas en relación al número de estas que realmente consiguen crear pensamiento y que este, además, traspase fronteras. Pero, como suele suceder siempre, la velocidad entre países es muy distinta. Las regiones del oeste y centro de África son las que han visto un mayor crecimiento en los artículos o informes de investigación publicados. No le ha pasado igual al Sur de África, cuyo número de publicaciones casi no ha aumentado en los últimos años (UNESCO, 2021: 123-124).

Otro de los grandes problemas de África, es la calidad de la educación científica en las universidades. Tradicionalmente, las inversiones de los estados africanos han sido mayores en la educación primaria que en la universitaria, aunque debe reconocerse que esto se ha ido revirtiendo con los años y se han visto mejoras, como es el caso de Etiopía que pasó de tener 2 universidades en 2000 a 50 en 2019. Sin embargo, los esfuerzos no son suficientes y los problemas persisten.

Además de diferencias entre Norte o Sur y entre países más o menos avanzados, existen las dinámicas propias dentro de cada país. La realidad para aquellos que viven en las zonas rurales varía con respecto a los que habitan en las urbanas, lo que afecta directamente al acceso a las universidades. A todo esto se suma, la falta de asesorías técnicas, de infraestructuras, de recursos y de fondos para la investigación. Al final, muchos no quieren lanzarse a la aventura de la investigación, al desarrollo de nuevas tecnologías y a la innovación; o aquellos que sí lo hacen se marchan al extranjero.

África pierde cerca de 20.000 profesionales al año, de estos el 30% son científicos. Un gran número se va a países europeos como Francia, o a Estados Unidos, pero es China el destino elegido por estudiantes africanos que más rápido está creciendo en los últimos años (Romero, Lourdes 2020).

En esta cuestión el debate es álgido y se puede reducir a la respuesta que se da a la siguiente pregunta: ¿Es beneficiosa o negativa la fuga de cerebros? Para algunos expertos, aquellos que se han marchado, al regresar a África, cuentan con un mayor número de publicaciones internacionales y están mejor considerados, o sus ideas han tenido influencia en otros lugares, han trabajado en grupos multidisciplinarios y multiétnicos, han estado en contacto con tecnologías mucho más avanzadas que las disponibles en sus países de origen, etc. Al respecto, se estima que el 85,3% de los investigadores del Sur de África ha publicado un artículo mientras estaban fuera del continente (Romero, Lourdes 2020).

Una cuestión importante es la toma de conciencia sobre la necesidad de revertir la situación que presenta el continente respecto a ciencia y tecnología. Y esto está sucediendo. En 2003, la Unión Africana y la New Partnership for Africa's

Development acordaron construir una estrategia para todos los países encargada de “desarrollar y utilizar la ciencia y la tecnología con miras a la transformación socioeconómica del continente y su integración en la economía mundial”. Los resultados fueron positivos y entre 2005 y 2015, el gasto regional en investigación y desarrollo aumentó y las investigaciones se duplicaron. Sin embargo, como señala Travaly, en 2017 “sólo Kenia, Malí y Suráfrica se acercaban a este porcentaje”. Por ejemplo, Suráfrica aspira a elevar el gasto en investigación y desarrollo hasta llegar al 1,5% del PIB. Pero esto que está dispuesto a hacer el Gobierno surafricano, no es ni más ni menos que cumplir con ese compromiso que adquirió junto con otros mandatarios de incrementar las inversiones en ciencia y tecnología hasta llegar al 1% del PIB para 2025.

Asimismo, en el África subsahariana las comunidades económicas regionales están desempeñando un papel cada vez más importante en la integración científica de la región, a medida que el continente sienta las bases para su propia Comunidad Económica Africana, cuya creación está prevista para 2028. Tanto la Comunidad Económica de los Estados del África Occidental como la Comunidad para el Desarrollo del África Austral (SADC) han adoptado estrategias regionales de CTI en los últimos años, como complemento a los planes decenales del continente. La Comunidad del África Oriental (CAO) ha encomendado al Consejo Interuniversitario para el África Oriental la misión de desarrollar un Espacio Común de Educación Superior. El desarrollo constante de redes de centros de excelencia en todo el continente debería conllevar un aumento de la movilidad científica y fomentar el aprovechamiento compartido de información, en la medida en que puedan eliminarse los obstáculos que impiden la movilidad de los científicos. La decisión tomada en 2014 por Kenya, Rwanda y Uganda de adoptar un único visado de turista supone un paso en la buena dirección.

A pesar de que algunos gobiernos africanos sí invierten en innovación científica y han tomado conciencia de su importancia, otros tienen un número muy limitado de recursos y fondos para programas con base científica y, además, en palabras de Travaly “no tienen claro realmente lo que significa ni lo que requiere”. “No se trataría solo de la voluntad de colaborar sino de entender el significado real de innovación e industrialización. Solo algunos países del Norte de África, Suráfrica y otros como Kenia, Etiopía o Ruanda, lo comprenden”. “África necesita invertir 20 mil millones de dólares en investigación y desarrollo para posicionarse y mejorar su base industrial. La aportación actual de menos del 1% es un déficit de financiación del 96% en conocimientos, tecnología y habilidades, y una dependencia continua de Estados Unidos y China”, según el experto senegalés.

Una solución pasaría por conseguir un enfoque colaborativo africano en ciencia. Sin embargo, la colaboración regional, en estos momentos, se está dando principalmente entre el Norte-Sur y en muy pocos casos entre el Sur-Sur. Vincent Rivasseau, presidente de la Asociación para la Promoción Científica de África (APSA), analiza que “el principal reto es desarrollar programas transfronterizos y, de ser posible, panafricanos”. El verdadero problema, lo sitúa en la fragmentación.

Otra cuestión interesante y que cada vez se están explorando más, es la creación de universidades virtuales, que favorecería el acceso a más personas. Ya se han creado este tipo de centros a nivel regional y también han aumentado el número de países que se han sumado a la iniciativa. Pero para esto, se debe invertir en la mejora de las infraestructuras y las conexiones a Internet, así como la electricidad. En este sentido, han mejorado mucho. Sin embargo, este avance no ha sido homogéneo. La población conectada a la red global en el sur supera el 51%, pero la cifra empeora en las regiones centroafricanas con un 12% y el este un 27% (Romero, Lourdes 2020).

Pero no todo son malas noticias. Rivasseau, señala que “Benín, Senegal, Ghana, Gabón y Camerún tienen un buen nivel en física. Nigeria está haciendo cosas, aunque cabría esperar más de un país tan grande, y lo mismo podría decirse de Kenia. Ruanda está logrando resultados impresionantes; Madagascar es un caldo de cultivo para el talento, a pesar de los trastornos políticos; Costa de Marfil está resurgiendo de sus cenizas; Burkina Faso, a pesar de sus escasos recursos, está haciendo grandes cosas. Y Etiopía está desarrollando su propio programa espacial”.

Además, los datos apuntan a que se están aumentando las inversiones. En la actualidad, la realidad muestra que la mayoría de los fondos proceden de entidades fuera del continente como el Banco Mundial, Estados Unidos o países de la Unión Europea como Francia, Alemania, Noruega, Suecia o Reino Unido, así como de mentores internacionales. Por ejemplo, desde 2014, el Banco Mundial ha destinado 500 millones de dólares a la construcción de centros de excelencia en 46 universidades africanas para investigación aplicada y posgrados.

Para la mayoría de los expertos, la solución es clara: el compromiso de los gobiernos en la mejora de la calidad de la investigación en ciencia es crucial. Va más allá y pone el foco en tres áreas concretas. Primero, los líderes africanos deben conseguir un compromiso mayor por parte de empresarios, filántropos y donantes para que entiendan el valor a largo plazo de las inversiones. Segundo, las universidades africanas e instituciones deberían alinear sus agendas y que apuesten por la investigación que realmente beneficie al continente; un ejemplo sería estudiar cómo van a alimentar al monumental número de personas que va a habitar África en los próximos treinta años. Tercero, es necesario fomentar el emprendimiento entre las organizaciones dedicadas a la investigación científica.

Otra perspectiva interesante en la que podrían trabajar los gobiernos africanos es que fueran los propios países de África los que atrajeran pensamiento extranjero, y es que la “circulación de cerebros” es un área que podría explorarse. En lugar de pensar en pérdida o ganancia de conocimiento, debería tratarse como una situación win-win, donde los beneficios son por igual. El problema es que la inversión requerida para esta “atracción de cerebros” es muy grande, y no todos pueden asumirla.

Entonces, ¿puede África tener un pensamiento científico propio? El proyecto GloSYS Africa de Global Young Academy plantea una reflexión interesante. El continente sí está generando conocimiento científico, pero este está diseñado de una manera local, preparado para abordar problemas locales y haciendo frente a una acuciante falta de recursos. Lo que supone un escollo para el trabajo realizado por los investigadores. Por lo tanto, si la comunidad científica internacional que, en general, está dominada por un punto de vista occidental, percibe que aquello que se investiga en África está atrasado, entonces prioriza y refleja cierta forma de construcción de pensamiento alejado del africano. Esto se traduce de una manera mucho más gráfica. Al existir menos financiación para la investigación y la enseñanza superior en los países africanos, se publican menos artículos con su perspectiva en las revistas internacionales. Como consecuencia, la falta de dinero hace que las instituciones estén menos equipadas para investigar en comparación con otras partes del mundo. Así que, la tecnología y el pensamiento africano seguirán siendo ignorados. A menos que sus gobiernos inviertan más en la infraestructura científica, la eficiencia logística y las comunicaciones informáticas.

Alcanzar el potencial de África también depende de la paz y la estabilidad. Si bien las perspectivas a largo plazo para el continente son prometedoras, los conflictos armados y el extremismo violento todavía existente en algunas áreas, son un obstáculo significativo para el desarrollo sostenible en todo el continente.

El Informe sobre Tecnología e Innovación 2015 de la UNCTAD, examina cómo los gobiernos africanos pueden mejorar la aplicación de sus políticas en materia de ciencia, tecnología e innovación y coordinar las mismas con la política y los planes de desarrollo industrial.

El informe indica que las dificultades para coordinar ambos marcos normativos son el motivo principal por el que incluso los países africanos que más invierten en investigación y desarrollo (I+D) como proporción del PIB no logran exportar más productos de contenido tecnológico medio y alto.

Dicho informe presenta un minucioso análisis de las políticas industriales y de ciencia, tecnología e innovación (CTI) de la República Unida de Tanzania, Nigeria y Etiopía, junto a las tendencias regionales y las iniciativas de política en otros países africanos; y demuestra que las pautas de conceptualización, diseño, planificación y ejecución de las políticas son fundamentales para lograr resultados a nivel de las empresas y son la clave para conseguir que la tecnología resulte útil para la actividad empresarial.

Este análisis de la UNCTAD destaca seis aspectos relacionados con la innovación y el desarrollo industrial, que son de gran importancia para los países africanos:

- Las políticas de innovación son bastante nuevas para los países africanos, por lo que muchas veces no se aplican correctamente.

- Los sistemas de innovación en África adolecen de múltiples limitaciones, muchas de las cuales les restan eficacia.
- Las políticas industriales adoptadas en el pasado en muchos países africanos no daban especial importancia a la promoción del aprendizaje tecnológico.
- Aun en los casos en que las políticas de desarrollo industrial buscaron el cambio tecnológico, no hubo una buena coordinación entre estas y las políticas de CTI.
- La mayoría de las empresas son familiares, funcionan a pequeña escala y tienen dificultades financieras y problemas de capacidad para adquirir nuevas tecnologías. Además, la escasez de recursos humanos calificados, los efectos de la “fuga de cerebros” y los problemas de gobernanza en la transferencia de tecnología obstaculizan la innovación en estas economías.
- Para estimular un desarrollo industrial sostenible en la región, las empresas necesitan un entorno de política más coherente.

El sector privado en la región africana (en particular en el África Subsahariana) tiene una necesidad apremiante de un mayor apoyo, de modo que, según el informe, es imprescindible tener en cuenta las realidades de las empresas sobre el terreno. Las autoridades de los países en desarrollo deben establecer un proceso de formulación de políticas incluyente que reúna a los interesados de los distintos sectores de la economía, incluidos los ministerios, las instituciones del sector público, las empresas del sector privado, las universidades y los centros de investigación. Sólo así se lograría que los incentivos destinados a las empresas locales – subvenciones, préstamos para I+D, créditos fiscales y contratación pública – se adapten a las necesidades locales y sean instrumentos eficaces para promover efectivamente la ciencia, tecnología y la innovación en los países africanos.

### **La integración económica en África: la Comunidad para el Desarrollo de África Austral (SADC)**

Desde el 2015, la Comunidad para el Desarrollo de África Austral (SADC, por sus siglas en inglés) ha devenido el mayor grupo regional dentro de la Unión Africana, con la incorporación de Comoras en 2018.

La región contribuye casi a una cuarta parte del PIB del continente. Al interior de África Austral, solamente Angola, Sudáfrica y Tanzania contribuyen al 73% del PIB. Sin embargo, los países aún se debaten entre la desigualdad y la extrema pobreza.

Como en el resto del subcontinente, las economías de la Comunidad para el Desarrollo del África Meridional (SADC) dependen en gran medida de los recursos naturales. Sin embargo, el sector manufacturero ha sido identificado como el motor clave del crecimiento en la región, con el potencial para conducir la industrialización y promover la transformación estructural, adicionando valor y creando empleos (AfDB, 2019).

Algunos países de la región, entre los que figuran Madagascar y Namibia, están examinando la implantación de la gobernanza electrónica para mejorar los servicios públicos y facilitar más las actividades empresariales y comerciales. Sin embargo, debido a que ha faltado la competencia del sector privado los servicios digitales están resultando inasequibles para muchos ciudadanos y empresas, a pesar de que la cobertura geográfica de las infraestructuras de comunicación se ha extendido.

Existen grandes diferencias en cuanto a intensidad de I + D, desde el nivel mínimo del 0,01% en Lesotho hasta el máximo del 1,06% en Malawi, que está tratando por atraer inversión extranjera directa (IED) para desarrollar su sector privado. Sudáfrica atrajo aproximadamente el 45% de la IED introducida en la SADC en 2019, y se está consolidando como un inversor de primer nivel en la región: entre 2008 y 2019, sus flujos salientes de IED prácticamente se duplicaron hasta alcanzar la cifra de 5.600 millones de dólares estadounidenses, impulsados por la inversión en telecomunicaciones, minería y sector minorista, principalmente en países vecinos.

Sudáfrica genera aproximadamente una cuarta parte del PIB africano y cuenta con un sistema de innovación razonablemente moderno: entre 2008 y 2019 registró el 96% de las patentes de la SADC. Pero, Malawi y Namibia han tomado medidas para fortalecer sus regímenes de propiedad intelectual. En 2018 los ministros de los países miembros de la Comunidad de Desarrollo del África Austral (SADC) adoptaron el Marco Regional y las Directrices de la SADC sobre los Derechos de Propiedad Intelectual, con vistas a reforzar la cooperación mutua en la tarea de reformar los diferentes regímenes nacionales de propiedad intelectual existentes.

La mitad de los países de la región han hecho públicas políticas explícitas de Ciencia Tecnología e Innovación (CTI) desde 2010. Otros países, como Lesotho, Malawi, la República Democrática del Congo Tanzania y Zambia, cuentan con planes para elaborar o actualizar sus estrategias.

En la mayor parte de los países de la SADC, las políticas de CTI siguen fuertemente vinculadas al aparato estatal, con una participación reducida del sector privado. Sin embargo, los documentos de política de CTI rara vez van acompañados de planes de ejecución y partidas presupuestarias. La falta de recursos humanos y financieros también ha dificultado el avance hacia los objetivos regionales previstos en las políticas de CTI.

Existen otros obstáculos para el desarrollo de los sistemas de innovación nacionales, como por ejemplo el deficiente desarrollo del sector industrial, la existencia de limitados incentivos para la inversión del sector privado en I + D, la grave escasez de competencias científicas y tecnológicas a todos los niveles, la fuga constante de cerebros, una enseñanza deficiente de las ciencias en los colegios como consecuencia de la falta de profesores cualificados y de planes de

estudio adecuados, unos mecanismos insuficientes de protección jurídica de los derechos de propiedad intelectual, y la falta de cooperación inter-institucional en ciencia y tecnología.

Un problema también presente en la comunidad, es que en varios países, el índice de electrificación es bajo, y por ende las posibilidades de avances en términos de ciencia, tecnología e innovación son limitadas. Sin embargo, desde que en 2015 la SADC creó en Namibia un Centro para la Energía Renovable y la Eficiencia Energética, el porcentaje de las fuentes de energía renovables para el suministro de electricidad en los países de la región subió del 24% al 39% en 2018 (UNESCO, 2021).

Sudáfrica se está encargando de dirigir la creación de una Plataforma Africana de Ciencia Abierta para facilitar la colaboración internacional y la investigación intensiva de datos. Este país alberga el proyecto de instalación del “Square Kilometre Array”, el mayor radiotelescopio del mundo. Sudáfrica posee un gran potencial para estimular la movilidad científica, la colaboración entre los científicos africanos y las aplicaciones en ámbitos como la inteligencia artificial (IA) y el análisis de datos masivos (“big data”).

### **Enfoque regional sobre industrialización y desarrollo tecnológico de la SADC**

El revisado Plan de Desarrollo Estratégico Indicativo Regional de la SADC (2015-2020) enfatizaba en la industrialización como una forma de acelerar la integración de los mercados y una más equitativa distribución de las oportunidades entre los miembros de la comunidad regional.

La Estrategia de Industrialización y Hoja de Ruta de la SADC 2015-2063 (2015) complementa este plan, priorizando el desarrollo de tres sectores con potencial para integrarse a las cadenas de valor globales: agro procesamiento, beneficio de minerales y el sector farmacéutico.

En 2020, la región elaboró el Protocolo de la Industria, el cual concede mandato legal a la Secretaría de la SADC para coordinar la implementación de los programas y proyectos industriales de la región, incluyendo la Estrategia de Industrialización y Hoja de Ruta de la SADC y el Plan de Acción Presupuestado (2017).

El Marco Regional de Calificaciones para la Escolarización, la Educación Técnica y Vocacional y la Formación y Educación Superior (SADCQF) fueron revisados en el 2016 para alinearlos con la Estrategia de Industrialización y Hoja de Ruta de la SADC. En paralelo, se desarrolló un plan de implementación modelo a ser aplicado por todos los países. En la actualidad, existen 8 países en experimentos de alineación de su marco nacional con el SADCQF.

Este proceso pudiera crear una equivalencia para las calificaciones obtenidas dentro de los países de la SADC y, debería, por consiguiente, estimular la movilidad y la integración regional. En paralelo, la SADC adoptó, en agosto de 2020 el marco Visión 2050. En 2018, el Consejo de Ministros había encomendado a la Secretaría de la SADC alinear esta estrategia orientada hacia el futuro con la Agenda de la Unión Africana 2063: el África que queremos. Ello resultó en una actualización del Plan de Desarrollo Estratégico Indicativo Regional para 2020-2030, adoptado en agosto de 2020.

Una revisión de 2019 destacó los avances en la implementación de las estrategias antes mencionadas para una mayor integración del Mercado regional. Se identificaron una variedad de desafíos, incluyendo la escasez de proyectos tangibles a ser implementados por los miembros para alcanzar objetivos estratégicos, la inadecuada infraestructura y bajos niveles de financiamiento para proyectos de desarrollo regional (Ngwawi, 2019).

La segunda fase del Programa de Apoyo a la Innovación de África Austral (SAIS II) fue lanzado en el 2017 para ampliar la cooperación regional y ayudar a los sistemas nacionales de innovación a contribuir al desarrollo y las empresas inclusivos. Este Fondo está financiado por el Ministerio de Asuntos Exteriores de Finlandia y radicado por la Comisión de Investigación, Ciencia y Tecnología de Namibia, pero también opera en Botswana, Sudáfrica, Tanzania and Zambia. El programa está desarrollando un currículo de capacitación para organizaciones de apoyo a la innovación, asesorando a aceleradores de innovación y organizando diversas acciones con vistas a reducir la distancia - todavía grande - entre los ambiciosos planes, programas y estrategias para el desarrollo de la ciencia, la tecnología y la innovación en la SADC, y la puesta en marcha de proyectos concretos de cooperación científicos, educativos, industriales y tecnológicos entre sus países miembros.

### **La situación de Angola en cuanto a desarrollo de la ciencia, la tecnología y la innovación. Aportes de una mayor participación en el SADC.**

En 2019, Angola fue la segunda economía más grande del sur de África, pero uno de los países con la clasificación más baja en índices de comparación internacionales vinculados a competitividad, ambiente de negocios, productividad, etc.

El Plan Nacional de Desarrollo de mediano plazo 2018-2022 (2018) tiene seis ejes estratégicos: desarrollo humano y bienestar; el desarrollo sostenible y una economía inclusiva; construcción de infraestructura; la promoción de la paz, la buena gobernanza, la democracia, el estado de derecho y la descentralización; “desarrollo armonioso”; y garantizar la integridad territorial, así como fortalecer la actividad del país a nivel regional e internacional. Prevé la creación de una red de zonas o centros de desarrollo para abordar la estabilidad, el crecimiento y el empleo.

En agosto de 2020, el gobierno anunció que alrededor de una cuarta parte de los proyectos planificados bajo la estrategia habían sido recortados, debido a la caída de los precios mundiales del petróleo – principal sector generador de ingresos para la economía nacional – y otros efectos de la pandemia de Covid-19.

A continuación se resumen seis áreas de desarrollo prioritario, que de acuerdo a las autoridades angolanas, resultan vitales para el impulso de la ciencia, la tecnología, la innovación y la productividad en el país:

1.- Electrificación lenta pero constante. Se reconoce que la infraestructura eléctrica es inadecuada y poco confiable, y las tarifas de energía no reflejan los costos (AMCHAM y AIPEX, 2019). Sin embargo, ha habido algunas ganancias en el acceso a la electricidad. La Estrategia a Largo Plazo Angola 2025 (2008) estableció un objetivo del 60% para este indicador. En febrero de 2020, el Ministerio de Energía y Agua anunció planes para cinco plantas de energía solar por un total de 300 MW, que se desarrollarán para 2022 a un costo de aproximadamente US \$ 500 millones (Goodrich, 2020).

2.- Formación doctoral en áreas estratégicas. La densidad de investigadores es insuficiente para satisfacer las necesidades de desarrollo. Para hacer frente a esta escasez, la UNESCO y el Ministerio de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación lanzó un programa nacional de formación doctoral en CTI en 2019 con un presupuesto de US\$ 50 millones. Su objetivo es capacitar a 160 candidatos, con un enfoque en medio ambiente, agua, energía, tecnologías digitales, ciencias de la vida, gestión de recursos naturales y gestión de recursos marinos. Este programa se centra en las mujeres, con el objetivo de aumentar su participación en la matrícula de doctorado al 30% desde una línea de base no revelada.

3.- Planes para un nuevo parque científico. Aunque muchas de las disposiciones de la Política Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación (2011) no se han implementado, ha habido avances en algunas áreas. En 2019, se anunciaron planes para construir un Parque Científico y Tecnológico en Luanda, con el PCTL proporcionando el 90% de los US \$ 100 millones necesarios para su construcción. El PCTL también está financiando el Proyecto de Desarrollo de Ciencia y Tecnología, que se extenderá durante 2016-2022, que está equipando el Parque Científico y Tecnológico de Mabubas, financiando becas y proyectos de investigación y brindando apoyo para mejorar la gestión de la propiedad intelectual, entre otras cosas.

4.- Conexión a través de un sistema de cable de aguas profundas. En 2017, Angola Cables se convirtió en socio de Microsoft ExpressRoute. Un año más tarde, completó su instalación en aguas profundas del Sistema de Cable del Atlántico Sur que conecta Angola y Brasil con el primer cable de comunicaciones de baja latencia que se estableció entre América del Sur y África.

5.- Desarrollo de aplicaciones para mejora de la productividad en empresas informales y pequeñas; y para avances en tecnologías de punta. Se han desarrollado aplicaciones locales que apoyan a las empresas informales, como en los servicios de transporte y la financiación electrónica. Por ejemplo, la start-up de transporte Kubinga estaba llegando a unos 20 000 usuarios cada mes en 2019, después de dos años de funcionamiento. La start-up Roque-Online, que permite a los clientes pedir productos seleccionados a mano en los mercados locales, acumuló 36 000 miembros en dos años (Burns, 2019). En 2019, la misma compañía lanzó su plataforma Cloud as a Service en África para satisfacer la demanda de aplicaciones empresariales basadas en la nube. Mientras tanto, Internet Technologies Angola lanzó dos centros de datos en 2016 y 2019, equipados con seguridad de datos moderna y posibles servicios de computación en la nube. El primer banco digital de Angola, DUBank Angola, estaba a la espera de la aprobación del regulador del sector bancario, a principios de 2020 (Macauhub, 2020).

6.- Producción científica en Angola. Tras la independencia de 1975, Angola tuvo dificultades en consolidar y desarrollar las instituciones de investigación científica, debido a factores como la falta de experiencia de gestión, falta y fuga de cuadros y falta de financiación para investigación científica. Sin embargo, se observaron avances en años recientes: el crecimiento de la producción científica en Angola por cada millón de habitantes entre 2005 y 2013 fue del 18,8% según el informe de la Organización de las Naciones Unidas para Educación, Ciencia y Cultura (UNESCO) presentado en Luanda.

En materia de Ciencia y Tecnología, el Ejecutivo ha orientado sus principales acciones en el refuerzo de la capacidad de investigación en áreas de incidencia establecidas en la Política Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación (PNCTI), específicamente, Educación, Cultura y Formación Profesional en diversos ramos de la ciencia y tecnología. Desde 2013, 22 proyectos de científicos angoleños fueron co-financiados por Alemania y por el Ejecutivo, respondiendo a más de 2 millones de euros, en temáticas relacionadas con la adaptación a las Alteraciones Climáticas y Gestión Sostenible de Suelos.

Sin embargo, todavía Angola tiene un flaco crecimiento en cuestiones de la ciencia, tecnología e innovación por falta de financiamiento y de una institución coordinadora y ejecutiva que implemente políticas para las referidas materias.

Una mayor participación del país, en los órganos y comités especializados de la SADC, pudiera contribuir a lograr avances más efectivos en términos de ciencia, tecnología e innovación; y además solventar algunas de las limitaciones identificadas en la estructura, funcionamiento y evaluación de su Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación (SCNTI). El apoyo desde la SADC pudiera concretarse en 4 áreas fundamentales de acción: i) intercambio de experiencias, buenas prácticas y asistencia técnica por parte de la Secretaría de la SADC en la evaluación del diseño, operacionalización y evaluación del SCNTI de Angola; ii)

coordinación y elaboración de propuestas concretas de colaboración internacional para la obtención de financiamiento – tanto desde los países e instituciones de la SADC como de terceros – para apoyar con recursos los principales programas y proyectos de desarrollo científico-tecnológicos de Angola; iii) compatibilizar – en la medida de lo posible – el Plan Nacional de Desarrollo a mediano plazo de la nación, con los proyectos, programas e instrumentos aprobados a nivel comunitario de la SADC, con vistas a homologar de manera paulatina, las formas de regulación y funcionamiento de instituciones, sectores y mercados específicos de Angola con los de sus vecinos inmediatos, y por ende impulsaría la integración efectiva del país en la SADC; y iv) incorporar posibles instancias, fondos y proyectos en marcha dentro de la SADC dentro de las opciones de financiamiento para la Fundación para el desarrollo científico y tecnológico de Angola (FUNDECIT) .

### **Consideraciones finales**

El desarrollo en tiempos de globalización es un proceso complejo, multidimensional e incierto. La integración económica entre países subdesarrollados es fundamental para enfrentar algunos de los más importantes desafíos que impone el escenario externo a dichas naciones. Los efectos que genera la integración económica en términos de economías de escala y la existencia de productos diferenciados, derivan en ventajas de la integración para naciones como las africanas. Dicho continente enfrenta muchos retos en cuanto al desarrollo científico y tecnológico para construir la sociedad moderna que requiere el siglo XXI. Y la integración económica regional es clave también para superar algunas de las limitaciones más importantes de los sistemas de ciencia, tecnología e innovación de los países africanos.

A pesar de ser el segundo continente más poblado, los gastos totales en investigación de las naciones africanas no superan el 1,3% del total mundial. Los países de África Subsahariana, cuentan con el menor número de producciones científicas del globo, sólo el 1% de las investigaciones realizadas. No obstante, hay grandes diferencias al interior del continente, y también al interior de los distintos países. Sin embargo, se ha observado en los últimos tiempos una toma de conciencia sobre la necesidad de revertir la situación que presenta el continente. Las comunidades económicas regionales han venido desempeñando un papel cada vez más importante en la integración científica de la región, a medida que el continente sienta las bases para su propia Comunidad Económica Africana, cuya creación está prevista para 2028. De todas formas, todavía hay un bajo nivel de implementación efectiva de los programas y proyectos aprobados a nivel continental, y una reducida complementariedad entre las políticas en materia de ciencia, tecnología e innovación y los planes de desarrollo industrial.

La SADC ha devenido el mayor grupo regional dentro de la Unión Africana. Esta agrupación regional, ha avanzado de manera perceptible en los últimos tiempos en la aprobación de programas estratégicos a nivel regional para el desarrollo científico, tecnológico y de la innovación. Dentro de estos planes consensuados

sobresalen: i) Marco Regional y las Directrices de la SADC sobre los Derechos de Propiedad Intelectual; ii) La Estrategia de Industrialización y Hoja de Ruta de la SADC 2015-2063; y iii) El Marco Regional de Calificaciones para la Escolarización, la Educación Técnica y Vocacional y la Formación y Educación Superior (SADCQF) que se revisó en 2016. No obstante los avances normativos e institucionales que se observan, se registran una variedad de problemas, dentro de los que sobresalen: a) la escasez de proyectos tangibles a ser implementados por los miembros para alcanzar objetivos estratégicos, b) la inadecuada infraestructura, y c) bajos niveles de financiamiento para proyectos de desarrollo regional.

En 2019, Angola fue la segunda economía más grande del sur de África, pero uno de los países con la clasificación más baja en índices de comparación internacionales vinculados a competitividad, ambiente de negocios, productividad, etc. El Plan Nacional de Desarrollo de mediano plazo aprobado en 2018, cuenta con seis ejes estratégicos, pero el mismo se ha visto afectado en su implementación debido a la caída de los precios mundiales del petróleo y otros efectos de la pandemia de Covid-19. En materia de Ciencia y Tecnología, el Ejecutivo ha orientado sus principales acciones en el refuerzo de la capacidad de investigación en áreas estratégicas. Sin embargo, todavía Angola tiene un débil desempeño – aunque hay ejemplos exitosos - en cuestiones de la ciencia, tecnología e innovación por falta de financiamiento y de una institución coordinadora y ejecutiva que implemente políticas para las referidas materias. Una mayor participación del país en los órganos y comités especializados de la SADC, pudiera contribuir a lograr avances más efectivos en términos de ciencia, tecnología e innovación; y además solventar algunas de las limitaciones identificadas en la estructura, funcionamiento y evaluación del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación (SCNTI) del país.

## **Bibliografía**

- AfDB (2020) Comoros Economic Outlook. African Development Bank Group. See: <https://tinyurl.com/Comoros-AfDB-eco-outlook-2019>
- Amcham – Aipex (2019). Angola is now. Angola Investment Guide, en [http://amchamangola.org/wp-content/uploads/2018/10/uide\\_English\\_opt.pdf](http://amchamangola.org/wp-content/uploads/2018/10/uide_English_opt.pdf)
- Banco Mundial (2020) Angola: panorama general. Resumen del país en línea, diciembre. Ver: <https://tinyurl.com/y6kzt6un>
- Burns, C. (2019) Las nuevas empresas impulsadas por la tecnología impulsan la economía de Angola. Euronews, 20 de diciembre.
- Goodrich, G. (2020) Angola inyectará \$500 millones en el sector de las energías renovables. Africa Oil & Power, 18 de febrero.

- Irele, Abiola F. (1999). *The Political Kingdom: Toward Reconstruction in Africa.* , con acceso el 19 de junio de 1999.
- Kraemer-Mbula, Erika and Mario Scerri (2020) *Southern Africa.* In: UNESCO Science Report: towards 2030. Schneegans, S. and D. Eröcal (eds). UNESCO Publishing: Paris. ISBN: 978-92-3-100129-1, pp. 534–566.
- Krugman, P. y Obstfeld, M. (1995). *Economía Intenacional. Teoría y Política.* McGraw-Hill/Interamericana de España, S.A., Madrid, ISBN: 0-673-52300-4.
- Macauhub (2020) *Angola tendrá su primer banco digital en 2020.* Macauhub, 23 de enero.
- Martínez, J. y Vidal, J. (1995). *Economía Mundial.* McGraw-Hill/Interamericana de España, S.A., Madrid, ISBN: 84-481-1684-4.
- Mayor, F. (2000). *Discurso de apertura en UNESCO, Conferencia Mundial sobre la Ciencia: Ciencia para el Siglo XXI: Un nuevo compromiso.* París:
- Ngwawi, J. (2019) *Vision 2050 and RISDP 2020-30: compass for SADC strategic direction.* SADC Today, 22(1). December. See: <https://www.sardc.net/editorial/sadctoday/documents/v22n1.pdf>
- Puerta, H. (2008). Capítulo V. “Principales aspectos teóricos que sustentan las tendencias actuales a la regionalización y la integración económica”. *Definiciones básicas.* Libro de Texto de Economía Internacional. La Habana; pp. 333 - 365.
- Rivasseau, Genet (2020). *Science granting councils in sub-Saharan Africa: trends and tensions.* Science and Public Policy, 46(4): 620-631. DOI: 10.1093/scipol/scz007
- Romero, A. (2021). *Cincuenta años de integración y cooperación económicas en América Latina y el Caribe: notas para un balance crítico”* en Revista Economía y Desarrollo; Número Especial por 50 años del CIEI, Vol. 65, No. 2 (2021); La Habana, ISSN: 0252-8584
- Romero, Lourdes 2020. *Ciencia en África: un paso adelante,* en <https://www.esglobal.org/ciencia-en-africa-un-paso-adelante/>
- Sagan, C. (1999). «Science and technology in the 20th century: good and bad». *New Perspectives Quarterly* 16, 2. pp. 25-30).
- Travaly (2017). *Angola will have its first digital bank in 2020.* Macauhub, 23 January.

UNCTAD (2015). Informe sobre Tecnología e Innovación, 2015. Ginebra.

UNESCO (2021) UNESCO Science Report: the Race Against Time for Smarter Development. S. Schneegans, T. Straza and J. Lewis (eds). UNESCO Publishing: Paris

Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT) (2007). Informe sobre el desarrollo mundial de las telecomunicaciones/TIC 2006. Ginebra: UIT. Zeleza, P. T. y A. Olukoshi (eds.) (2003).

WHO (2020) Covid-19 spurs health innovation in Africa. World Health Organization, 29 October. See: <https://tinyurl.com/covid-health-innovation-afr>

Zeleza, P. T. e I. Kakoma (eds.) (2003). In Search of Modernity: Science and technology in Africa. Trenton, Nueva Jersey: Africa World Press.

Zeleza, P. T. (2003). «Africa's Search for Modernity in the Internet Age». En P. T. Zeleza e I. Kakoma (eds.). In Search of Modernity: Science and technology in Africa. Trenton, Nueva Jersey: Africa World Press. pp. 1-31.