



COLABORA.Lat

Hacia un nuevo modelo de
gobernanza post Covid-19

WORKING PAPER # 1

GOBERNANZA REGIONAL 3M: HACIA UNA CONVERGENCIA DEL MULTILATERALISMO EN AMÉRICA LATINA EN TIEMPOS PANDÉMICOS

Matías Bianchi e Ignacio Lara

.....



COLABORA.Lat

Hacia un nuevo modelo de
gobernanza post Covid-19

WORKING PAPER #1

GOBERNANZA REGIONAL 3M: HACIA UNA CONVERGENCIA DEL MULTILATERALISMO EN AMÉRICA LATINA EN TIEMPOS PANDÉMICOS

Matías Bianchi e Ignacio Lara





COLABORA.Lat

Hacia un nuevo modelo de
gobernanza post Covid-19



Equipo de trabajo

Edición

Antonella Perini y Jennifer Cyr

Comunicación

Aniela Stojanowski

Diseño

Jacqueline Schneider



COLABORA.Lat

Hacia un nuevo modelo de
gobernanza post Covid-19



Este documento está disponible bajo Licencia Creative Commons Reconocimiento-Compartir Igual 4.0. Usted puede remezclar, retocar y crear a partir de esta obra, incluso con fines comerciales, siempre y cuando le dé crédito a las autoras y licencie nuevas creaciones bajo las mismas condiciones. Para ver una copia de esta licencia visite: <https://creativecommons.org/>

Matías Bianchi

Gobernanza regional 3M : hacia una convergencia del multilateralismo en América Latina en tiempos pandémicos / Matías Bianchi ; Ignacio Lara. - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires : Asuntos del Sur, 2021.

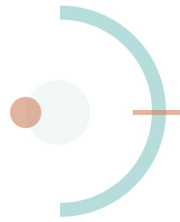
Libro digital, PDF - (Colabora.Lat)

Archivo Digital: descarga y online

ISBN 978-987-47308-2-4

1. Política. 2. Convenio Multilateral. 3. América Latina. I. Lara, Ignacio. II. Título.

CDD 320.80



Colabora.Lat

La pandemia de la covid-19 nos ha puesto frente a un escenario desconocido. Es una crisis que tiene dimensiones sanitarias, económicas, sociales, y también políticas. Además, ha exacerbado las desigualdades y la exclusión de sectores expuestos a situaciones de vulnerabilidad. Es una crisis durante la cual se han generado preocupaciones adicionales, por la posible profundización del descontento político y la consolidación de prácticas autoritarias a través de la expansión de las atribuciones del Poder Ejecutivo y las restricciones de derechos civiles en un escenario post covid-19.

Esta realidad nos ha demostrado que la pandemia es un desafío al que no podemos dar respuestas unilaterales, desde las miradas parciales de un solo gobierno o de una comunidad en particular. Es un desafío global con impactos profundos sobre varias dimensiones de la sociedad, así como impactos diferenciales sobre la diversidad de mujeres y los sectores en situación de mayor vulnerabilidad. Por ende, es un desafío que requiere una solución multidimensional con un enfoque interseccional –solución que aún no tenemos a disposición–.

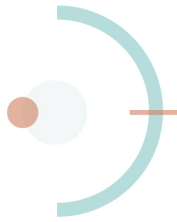
Es por ello que necesitamos prácticas políticas que promuevan una colaboración orientada a la inteligencia colectiva como forma de buscar soluciones a desafíos públicos, como el de la pandemia. La premisa de la inteligencia colectiva es, justamente, que nadie lo sabe todo pero todo el mundo conoce y sabe algo. Traducir este hecho a la forma en la que se toman decisiones en una sociedad es un desafío significativo y requiere de mecanismos de colaboración que involucren a una multiplicidad de actores. Requiere, específicamente, de una gobernanza colaborativa.

Por este motivo, el proyecto *Colabora.Lat: hacia un nuevo modelo de gobernanza post Covid-19*, tiene por objetivo estudiar y generar recomendaciones sobre los



COLABORA.Lat

Hacia un nuevo modelo de gobernanza post Covid-19



modelos de gobernanza que tienen la mayor capacidad de dar respuesta a las crisis enmarañadas como lo es la pandemia de la covid-19. Con base en la recolección de datos cuantitativos y cualitativos en varios países de América Latina, buscamos generar información diagnóstica y prospectiva sobre el impacto de la colaboración sobre la factibilidad, la efectividad, y la legitimidad de las respuestas elaboradas para enfrentar los múltiples problemas que han surgido durante la pandemia, sobre todo en comunidades en situaciones de vulnerabilidad.

El proyecto se basa en la convicción de que definir un horizonte de buenas prácticas de gobernanza, inclusión y paridad de género permitirá sentar las bases para un nuevo acuerdo democrático en América Latina a largo plazo.

Antonella Perini, Jennifer Cyr y Matías Bianchi

Colabra.Lat es impulsado por un Consejo de Implementación de universidades y think tanks con experiencia en investigación y anclaje territorial en Argentina, Bolivia, Chile, Colombia, Guatemala y México.

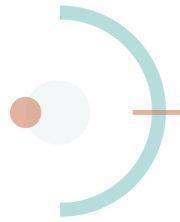
Conformado por:



Financiado por:



Canada



GOBERNANZA REGIONAL 3M:

HACIA UNA CONVERGENCIA DEL MULTILATERALISMO EN AMÉRICA LATINA EN TIEMPOS PANDÉMICOS

MATÍAS BIANCHI E IGNACIO LARA

Resumen

La pandemia de la covid-19 es un desafío global, un problema “super enmarañado”, que irrumpió en medio de un (des)orden internacional, en el que sobresalen el declive de las organizaciones multilaterales y las tensiones geopolíticas entre China y Estados Unidos. Esto repercutió en la forma en que se tomaron las medidas, así como su eficacia, tanto por parte de los Estados nacionales como por los organismos multilaterales, como la Organización Mundial de la Salud. No obstante ello, este último lidera el mecanismo COVAX, que para muchos países -especialmente los de menores recursos- significa poder comenzar a garantizar la inmunidad a su población.

América Latina es la región donde la pandemia golpeó como en ninguna otra parte del mundo: pese a representar un poco menos del 9% de la población mundial, llegó a representar el 20% de los contagios y el 30% de las muertes por covid-19 en todo el mundo hacia fines del 2020. Pero no fue sólo en términos epidemiológicos que la región se volvió el principal epicentro de la pandemia, sino también en términos de las consecuencias económicas y sociales de la misma. Lamentablemente, y pese al historial en materia de cooperación e integración regional, no se produjo una acción concertada por parte de los países de la región en respuesta a las amenazas de la pandemia, más allá de acciones puntuales de colaboración entre Estados.



Las amenazas de la actual pandemia, y de otros problemas super enmarañados - como el cambio climático- ponen de manifiesto la necesidad de renovar o dar impulso a otro estilo de gobernanza multilateral, colaborativa, que implique la participación de distintos niveles en su interior (globales, regionales, nacionales y subnacionales), así como también de distinto tipo de actores. En este sentido, como se propone este trabajo, la región latinoamericana puede moverse proactivamente en dicha dirección, mediante la convergencia de sus espacios de concertación en un esquema que tome los aprendizajes obtenidos y evite los errores del pasado. Es por ello que se concluye en la oportunidad de la región de dirigirse hacia una *gobernanza 3M*, o sea: multilateral, multinivel y multiactoral.

Palabras claves: covid-19, orden internacional, multilateralismo, gobernanza, América Latina, regionalismo.

Matías Bianchi es politólogo de la Universidad de Buenos Aires, MSc en Estudios Latinoamericanos de la Universidad de Oxford, MPA y PhD en Ciencias Políticas del Instituto de Estudios Políticos de Paris (Science Po). Trabajó en el Woodrow Wilson Center, el Centro de Desarrollo de la OCDE y dirigió el Instituto Federal de Gobierno en Argentina. También es docente universitario e investiga sobre democracia, economía política y tecnopolítica. Fue uno de los fundadores y actualmente es el Director Ejecutivo de Asuntos del Sur.

Ignacio Lara es politólogo de la Universidad de Buenos Aires, Máster en Mercados e Instituciones del Sistema Global y PhD en Políticas e Instituciones de la Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano (Italia). Activista por los derechos de las personas LGTBI y docente de postgrado en UBA y UNLa. Sus áreas de especialización son la integración regional latinoamericana, la geopolítica energética y las políticas públicas con enfoque de derechos. Actualmente, es el presidente de Asuntos del Sur y coordina las investigaciones de la organización.

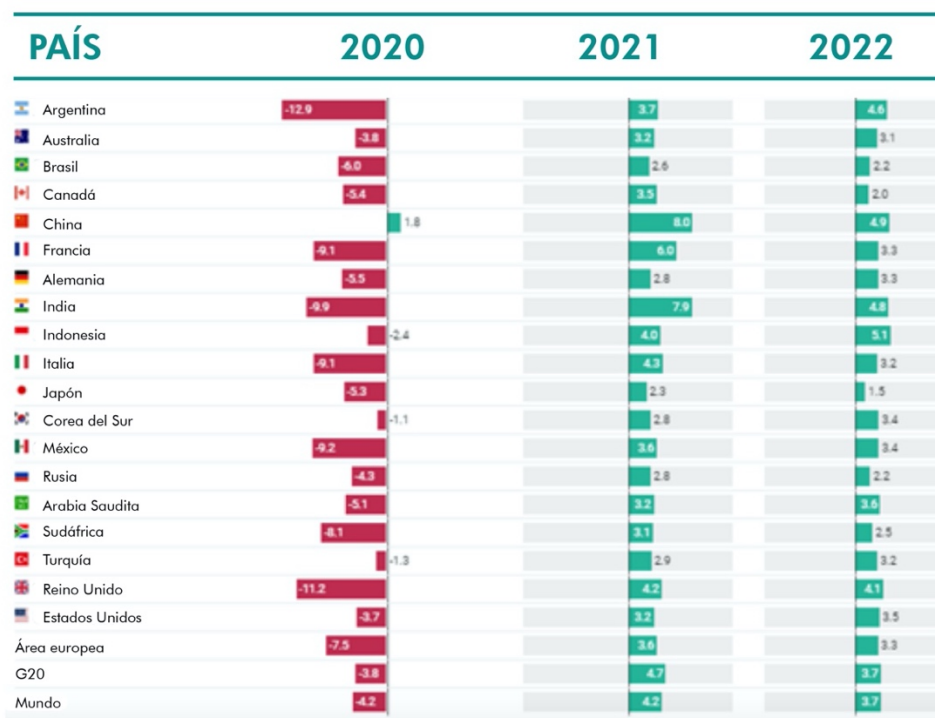


La COVID-19 como un problema “super-enmarañado”

Con casi 120 millones de casos y más de 2,5 millones de muertes confirmadas de covid-19, con millones de puestos de trabajo perdidos en todo el mundo -lo que supuso un aumento del desempleo mundial que pasó del 5,4% al 7,2%- , una reducción del 4,2% del PBI global y una baja del 10,3% del comercio mundial (OCDE, 2020), así como también un aumento estimado de entre 88 y 115 millones de personas en situación de pobreza (Banco Mundial, 2020), la cantidad y la entidad de los descalabros que esta pandemia está causando (y va a seguir causando en el mediano y largo plazo) hace suponer que esta se constituirá en un hito que pueda cambiar profundamente la fisonomía y la estructura de la sociedad a nivel global.

Gráfico 1

Crecimiento del PIB real



Fuente: OECD (2020).



Independientemente de si se tratará de un antes y un después en la historia de la humanidad o sólo un fuerte incidente en su transcurso, la gestión de un problema “super enmarañado” (Levin et al., 2012) -que, como se desarrollará más adelante, es como se ha perfilado la covid-19- plantea importantes desafíos, tanto a nivel nacional como internacional.

En primer lugar, esta pandemia global nos muestra que golpea desproporcionadamente más duro y por más tiempo a los grupos ya desaventajados, volviendo más notables las diferencias -especialmente, en términos de capacidades estatales- entre los distintos países del sistema mundial, pero también en su interior. Al respecto, Oxfam (2021) señala que en al menos tres dimensiones -atención médica de calidad, protección social y educación-, la pandemia de la covid-19 empeoró las condiciones de pobreza y exclusión de determinados grupos históricamente invisibilizados y vulnerabilizados, como la diversidad de mujeres, las poblaciones indígenas y afrodescendientes, por citar sólo algunos.

En este sentido, la pandemia de la covid-19 no solo se configura como una amenaza a la salud global a la vez que un intensificador de amenazas (Schapper y Jenichen, 2012), especialmente para los países más pobres, en los cuales esta pandemia viene a profundizar sus dificultades en término de escasez de recursos, densidad poblacional y disrupción climática (Cole y Dubbs, 2020). Es así que distintos estudios ponen en evidencia no sólo la dificultad de avanzar en el conseguimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, sino más bien el retroceso de las metas logradas, como se puede observar en la Tabla 1.

**Tabla 1***Impacto de la covid-19 (primer semestre 2020)*

Área	Impacto
Pobreza	Aumento de la pobreza: entre 40 y 60 millones de personas caerán en la pobreza extrema debido a las crisis económicas producidas por la covid-19.
Igualdad de género	<p>En promedio, las mujeres representan hasta el 70% de las personas que trabajan en la salud y el sector de la atención social en 104 países.</p> <p>Las mujeres ya realizan tres veces más trabajo de cuidados no remunerado que los hombres. Con la covid-19, el trabajo de cuidado no remunerado ha aumentado, con niños y niñas no escolarizados, aumento en las necesidades de cuidado de las personas mayores y servicios de salud abrumados.</p> <p>En los países en desarrollo, la gran mayoría del empleo de mujeres se encuentra en la economía informal; alrededor del 70% de la cuarentena de covid-19 ha provocado un aumento en los niveles de violencia doméstica.</p>
Educación	Estudiantes fuera de las escuelas: Casi 1.200 millones de estudiantes (o el 68% del total de estudiantes matriculados) se ven afectados por el cierre de escuelas; 144 países aún tienen cierres a nivel nacional.
Protección social	Falta de protección social adecuada: el 55% de la población mundial (hasta 4 mil millones de personas) no está cubierto por el seguro social o la asistencia social. A nivel mundial, solo el 20% de las personas desempleadas están cubiertas por prestaciones por desempleo, y en algunas regiones la cobertura es mucho menor.
Personas refugiadas	Personas desplazadas internamente (refugiadas) en peligro: 1/3 de las personas desplazadas internas del mundo vive en 10 países con mayor riesgo de sufrir los impactos socioeconómicos de covid-19
Habitantes de zonas carenciadas	Habitantes en zonas carenciadas: más del 90% de los casos de covid-19 ocurren en áreas urbanas. Con más de mil millones de personas viviendo en asentamientos informales y en condiciones similares a las de los barrios marginales, la covid-19 está agravando la vulnerabilidad de estos grupos de población
Empleo	Ingresos y puestos de trabajo perdidos: aproximadamente 1.600 millones de trabajadores informales perdieron el 60% de sus ingresos, con poco o ningún ahorro y sin acceso a la protección social.
Remesas	Reducción en los flujos de remesas: se espera que las remesas a países de ingresos bajos y de ingresos bajos caigan casi un 20%, lo que reduciría un sustento significativo para muchos hogares vulnerables.

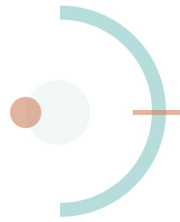


Comercio	<p>Disminución del comercio global: los valores del comercio mundial cayeron un 3% en el primer trimestre de 2020.</p> <p>Se espera una disminución intertrimestral estimada del 27% en el segundo trimestre.</p>
Materias primas	<p>Caída en los precios de las materias primas: los precios de las materias primas cayeron un 20% récord en marzo, impulsados por fuertes caídas en los precios del petróleo.</p> <p>Los precios del petróleo se mantienen bajos cotizando casi un 40% por debajo del inicio del año.</p>
Alimentación	<p>Aumento de la inseguridad alimentaria: la covid-19 duplicará la cantidad de personas que enfrentan crisis alimentarias.</p> <p>Aproximadamente 265 millones de personas en países de ingresos bajos y medianos en riesgo de inseguridad alimentaria aguda para fines de 2020, a menos que se tomen medidas rápidas</p> <p>La mayoría de las personas que sufrieron inseguridad alimentaria aguda en 2019 vivían en países afectados por conflictos (77 millones), cambio climático (34 millones) y crisis económicas (24 millones de personas).</p>
Turismo	<p>Caída dramática del turismo: el turismo es considerado uno de los rubros más afectados por el brote de covid-19.</p> <p>Pérdida potencial de 850 millones a 1,1 mil millones de turistas internacionales.</p> <p>Pérdida potencial de entre 910 mil millones a 1,2 billones de dólares en ingresos por exportaciones del turismo.</p> <p>100 y 120 millones de puestos de trabajo estimados en riesgo.</p>

Fuente: PNUD (2020).

Pero, si los efectos de la pandemia intensificaron las repercusiones negativas y diferenciadas entre países y dentro de estos, el acceso a tratamientos, medicamentos y -muy especialmente- a las vacunas para inmunizar a la población de los distintos países se erigió como un ulterior frente problemático o, como mencionara el propio Director General de la Organización Mundial de la Salud (OMS), “una catástrofe moral”.

En todo esto, como se verá a lo largo del presente análisis, América Latina se ha visto fuertemente afectada por la crisis. Sin embargo, desde el ámbito de la institucionalidad regional no se ha podido dar -o, probablemente, quizás ni siquiera



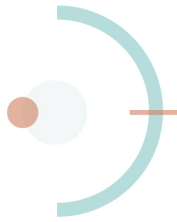
se intentó brindar- una respuesta coordinada y sostenida para mitigar los efectos de la pandemia y las estrategias de inmunización de sus habitantes. El desafío queda, entonces, en dilucidar no sólo las condiciones, sino también el formato de gobernanza regional, que tenga un triple propósito: legitimar la acción de las golpeadas democracias, fortalecer los lazos de colaboración dentro de la región y (re)posicionar globalmente a América Latina en el escenario mundial.

El contexto del (des)orden internacional

Al momento de analizar el devenir de la actual pandemia, es necesario comenzar por el escenario de fondo en el que esta irrumpió y se fue expandiendo. Ante la falta o la insuficiencia de respuestas globales para hacer frente a la misma, junto al aumento de medidas unilaterales de los distintos Estados -y, en ocasiones, en franca competencia entre estos-, quedó en mayor evidencia la alteración del orden internacional, tal cual lo entendimos por una buena parte del siglo XX y en la actualidad.

Para los fines del presente análisis, el actual (des)orden mundial lo podemos observar con base a dos procesos, que se refuerzan recíprocamente: el lento (pero progresivo) declive del multilateralismo liberal, así como también el *in crescendo* de la rivalidad geopolítica entre Estados Unidos y China.

En cuanto al primero de estos, el mismo ya venía poniéndose en evidencia con mayor fuerza luego de la crisis económica del 2008. En este sentido, el orden liberal internacional surgido luego de la Segunda Guerra Mundial y la arquitectura institucional en la que se sustentaba, en gran parte, por Estados Unidos y sus principales aliados (Europa occidental y Japón, la denominada "tríada"), ya mostraba señales de fuerte agotamiento y cuestionamiento, aunque no por ello -según Ikenberry (2018)- de crisis terminal.



Ese orden internacional liberal se construyó sobre la base del sistema de la Organización de las Naciones Unidas, las instituciones incluidas en los acuerdos de Bretton Woods, así como también instituciones como la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) y la Organización Mundial de la Salud (OMS). A pesar de los distintos avatares, por casi 70 años esta arquitectura institucional sentó las bases de “un orden internacional multifacético y extenso, organizado en torno a la apertura económica, las instituciones multilaterales, la cooperación en materia de seguridad y la solidaridad democrática” (Ikenberry, 2018, p. 7).

Sin embargo, como el mismo autor sentencia, su debilitamiento y crisis provienen no tanto del retorno de la competencia geopolítica entre grandes potencias, sino más bien del triunfo y expansión de dicho orden una vez finalizada -por implosión de una de las superpotencias- la Guerra Fría. Y es que Ikenberry (2018) identifica dos procesos desencadenados con el fin de dicho período y la expansión del internacionalismo liberal: una crisis de autoridad y gobernanza y una crisis de legitimidad y propósito social.

A este respecto, vale la pena resaltar el debilitamiento o la caída en la valoración de la democracia liberal. Dicho proceso, que ha tomado particular impulso -en distintas partes del mundo- en la segunda década del siglo XXI, se viene caracterizando por la llegada al poder y a la representación parlamentaria de movimientos nacionalistas, autoritarios y abiertamente xenófobos (Ikenberry, 2018). A su vez, se conjuga con la exacerbación del liberalismo de extrema derecha, reforzando el descontento producido, por ejemplo, por las innovaciones tecnológicas -que repercuten principalmente en el mundo de la producción y el trabajo-, así como también el surgimiento y consolidación de países revisionistas, que acentúan las tensiones de orden geopolítico (Sanahuja, 2019).

Al respecto, autores como Stiglitz (2018) cargan las tintas contra el neoliberalismo, y el modo en que éste definió los contornos de la globalización, como uno de los principales motivos que explican el descontento reinante hacia las democracias



liberales y al afianzamiento de demagogos autocráticos y expresiones ultranacionalistas, que se hacen eco del descontento que produce la extrema concentración de la riqueza en pocas manos a nivel mundial, en desmedro de las posibilidades de desarrollo de la mayoría de la población mundial.

Sin embargo, pese a las críticas que este y otros autores identifican en la globalización, en términos generales, y del neoliberalismo en particular, resulta importante notar que la pandemia de la covid-19 supuso, en muchos casos, una reconceptualización y revalorización del rol del Estado, dentro de sus fronteras pero también hacia afuera. Si bien, a los fines del presente análisis, no se ahondará en esta cuestión, quizás baste con resumir lo anterior con la siguiente sentencia: el Estado sigue siendo el actor principal del sistema internacional pero su accionar, por sí solo, no alcanza ni para explicar ni para resolver los problemas globales.

Pasando al componente geopolítico ya mencionado al principio de esta sección, otro punto de consenso entre los análisis acerca de la aparición, sucesiva expansión y “gestión” de la covid-19 (a nivel de los Estados y del conjunto de estos) es el impacto negativo sobre estas que jugaron las tensiones geopolíticas entre las dos principales potencias del sistema internacional: Estados Unidos y China. La disputa entre ambos actores no sólo es precedente a la pandemia, sino también a la llegada de Donald Trump a la Casa Blanca, aunque sin dudas -durante sus cuatro años al frente del gobierno estadounidense- este vínculo tuvo sus momentos más complejos.

El ascenso de China en el escenario internacional no es una novedad. De hecho, este país estaba en el corazón (o, mejor dicho, a la cabeza) de uno de los acrónimos más utilizados durante la primera década del siglo XXI: los BRIC. Según el informe de O’Neill (2001) para Goldman Sachs, este grupo estaba destinado a convertirse en el motor de la economía mundial, dado que el crecimiento de las economías emergentes iba a superar al de las del G7. Desde entonces, los BRIC (junto a otros países) empezaron a plantear con fuerza la necesidad de reformular el entramado



institucional internacional y el modo en el cual se representaban las voces y los intereses de estos Estados en el escenario internacional.

Independientemente de los acercamientos entre estos Estados y de los vaivenes en la proyección internacional de algunos de ellos, China no ha dejado de aumentar sus capacidades, en términos tanto económicos, como militares, de innovación tecnológica y de proyección internacional. Ejemplo de ello es la Iniciativa de la Franja y de la Ruta, la principal estrategia diplomática diseñada por Xi Jinping para (re)posicionar a China como potencia mundial. Mediante la misma, se plantea el establecimiento de una red de conectividad infraestructural (marítima y terrestre) para conectar comercialmente al país con Europa, Asia, Medio Oriente y África, así como de un amplio abanico de temas de cooperación.

Si bien, como afirma Muller-Markus (2015), los principios de coexistencia pacífica que plantea esta iniciativa no van en detrimento ni se contraponen con aquellos sostenidos por el sistema de Naciones Unidas, sí se podrían entender como una alternativa a ese internacionalismo liberal, de cual habla Ikenberry (2018), que ha caracterizado como la hegemonía con la que Estados Unidos ha impregnado por diversas décadas al orden internacional.

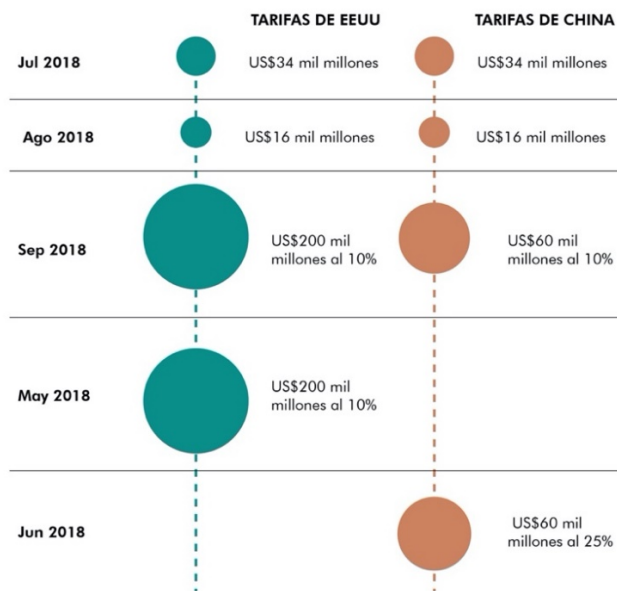
En el Gráfico 2 se puede observar el aumento en las tarifas al comercio impuestas por uno y otro Estado, el terreno predilecto para el enfrentamiento entre los dos países ha sido el ámbito comercial, así como también la industria tecnológica fue testigo de diversos embates -con el conflicto sobre Huawei como su más reciente y emblemático caso-.



Gráfico 2

Escalada de la guerra comercial entre China y Estados Unidos

CÓMO SE HA INTENSIFICADO LA GUERRA COMERCIAL ENTRE ESTADOS UNIDOS Y CHINA



SEPTIEMBRE 2019 - DICIEMBRE 2019

Estados Unidos y China han amenazado con imponer nuevos aranceles y aumentar los existentes.

Fuente: BBC¹

A pesar de todo lo mencionado, un dato no menor, en este contexto, es que China se posiciona como el único país dentro del G20 cuya economía no se contrajo en 2020, a la vez que es el país que logró contener primero la pandemia y que supo (y quiso) cumplir un rol importante de asistencia a los países más afectados por la pandemia, mediante acciones como la denominada “diplomacia de las mascarillas”.

¹ <https://www.bbc.com/news/business-45899310>



En síntesis, ante una estructura institucional y un orden mundial (liberal) deslegitimado y convulso, en el cual los dos principales Estados de dicho sistema aparecen enfrentados en temas sensibles, resta el interrogante del rumbo en que dichas relaciones tomarán con el cambio de gestión presidencial en la Casa Blanca. De hecho, a menos de un mes de asumir como presidente, John Biden lanzó un mensaje -en la reciente Cumbre de Seguridad de Múnich (Alemania)- para el concierto de naciones del mundo: *"America is back"*, y todo hace prever que las presiones norteamericanas sobre temas comerciales, así como las preocupaciones sobre la situación en Hong Kong y Taiwán -y de los derechos humanos en general-, no desaparecerán de la agenda.

La fragilidad del multilateralismo latinoamericano

Los esquemas de integración y negociación regional en América Latina han sido, alternadamente (según el momento histórico) tanto una herramienta de construcción promisorio como un justificativo para desajustar espacios de concertación y aumentar la competencia individual de los países de la región. El estado de los procesos de integración regional y de los foros latinoamericanos de los años previos a la irrupción de la pandemia del covid-19 parecieran encuadrarse en este segundo tipo de tiempos.

La ausencia del espacio regional para dar respuestas a esta pandemia es paradójico, considerando que en la región opera la Organización Panamericana de la Salud (OPS), la agencia internacional de salud pública más antigua del mundo. Fundada en 1902, esta organización tuvo como meta la constitución de un espacio para intercambiar información y experiencias y así dar respuestas de política pública a sus Estados miembros.

Comenzando por el sistema interamericano, luego de su olvidable intervención en la política interior de Bolivia, y junto al radicalismo expreso de su Secretario General ante crisis como las de Venezuela o Nicaragua, la Organización de los Estados



Americanos (OEA) no se perfila hoy como un ámbito capaz de llamar a la necesaria concertación hemisférica. De hecho, González et al. (2021) sostienen que el avance ultra-conservador de la administración de Trump sobre las instituciones interamericanas -en sintonía con Luis Almagro y algunos presidentes reunidos en el Grupo de Lima- llevaron a la degradación del sistema interamericano, tanto en lo que hace a la OEA, como para con el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y el Banco Interamericano de Desarrollo.

Por su parte, como quedó en evidencia en la sección precedente, la OPS ha mostrado una considerable proactividad (que se observa en el Gráfico 3) y actualmente cumple un papel importante en lo que hace al acceso a los países de la región a las vacunas contra la covid-19. Esto lo está llevando a cabo, como ya adelantado, a través de su Fondo Rotatorio, que representa a los países latinoamericanos ante el COVAX, brindando apoyo para que éstos se hagan con las vacunas, especialmente en aquellos en los que aún no ha llegado ninguna. Y es de resaltar que el liderazgo de la OPS en este sentido lo lleva adelante a pesar de los obstáculos que padece -como la OMS- por la falta de fondos suficientes, por la falta de contribuciones de sus Estados miembros -especialmente a partir de las decisiones de no honrar con sus compromisos financieros por parte de los Estados Unidos en la época de Trump, el Brasil de Bolsonaro y la Argentina de Macri (Buss y Tobar, 2020).



Gráfico 3

Cifras claves de la respuesta de la Región de las Américas a la covid-19



Fuente: OPS (2021)

De todos modos, ante la pandemia de la covid-19, no se visualizó ninguna iniciativa por parte de la institucionalidad regional latinoamericana para liderar efectivamente la gobernanza en temas vinculados a la salud. De hecho, ante el desmembramiento de la Unión Suramericana de Naciones y la consecuente desaparición del Instituto Suramericano de Gobierno en Salud -que estaba vinculado al Consejo de Salud de la Unasur-, no se erigió una instancia regional alternativa, dado que las reuniones virtuales promovidas por la Celac y por el Prosur no rindieron algún fruto concreto.

El Mercosur no escapó a esta realidad, incluso cuando en el pasado había mostrado credenciales que, en un escenario de pandemia, hubieran resultado notablemente útiles. En lo que hace al tratamiento del sector de la salud, desde mediados de los '90 funcionaban el Sub-Grupo de Trabajo 11 -y sus tres comisiones: la de Productos para la Salud (Coprosal), la de Vigilancia en Salud (Covigsal) y la de Servicios de Atención de Salud (Coserats)- y las Reuniones de Ministros de Salud, con resultados concretos en el ámbito de la regulación técnica y política sectorial. Asimismo, desde su Comisión



Intergubernamental de Política de Medicamentos, el Mercosur logró aunar sinergias con la Unasur, como lo señala Rigirozzi:

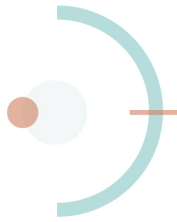
/... el Mercosur se coordinó con Unasur para articular mecanismos de compra conjunta de medicamentos en la Organización Panamericana de la Salud (OPS). Se estableció así un cartel regional de compradores que operaba mediante negociaciones conjuntas, adquisiciones agrupadas, o de ambas maneras, que lograba reducir los precios de los medicamentos de alto costo (p. 6).

Sin embargo, desde hace más de 20 años que el Mercosur viene atravesando fases de estancamientos, crisis y relanzamientos de diversa índole (Lara, 2011), por lo que la actual situación del bloque subregional -que ha carecido de un esquema de coordinación ante la covid-19- no parece ser una sorpresa. De hecho, y como muestra la Tabla 2, las medidas unilaterales tomadas por los países que lo conforman, durante los primeros meses de la pandemia, dejan en evidencia la poca prevalencia del bloque regional a la hora de tomar medidas vinculadas a su abordaje.

Tabla 2

Medidas comerciales vinculadas a la pandemia

País	Medidas de liberalización	Medidas restrictivas
Argentina	5 - Incluyendo reducciones arancelarias, suspensión de medidas antidumping y exenciones del IVA para productos relacionados con la salud.	1 - licencias de exportación para ventiladores médicos.
Brasil	4 - Incluyendo reducciones arancelarias, suspensión de los requisitos de licencias de importación y otras medidas de control, suspensión de medidas antidumping para productos relacionados con la salud.	2 - Prohibición de exportación de algunos productos médicos y permisos de exportación necesarios para otros.
Paraguay	2 - Cambios en el IVA para algunos productos relacionados con la salud, reducciones arancelarias para otros.	1 - Requisito de licencia de exportación para equipos de protección personal.



Uruguay	1 - Eliminación arancelaria para algunos productos relacionados con la salud.	0
---------	---	---

Fuente: Holden (2020)

A esto se suman las percepciones de “amenaza” que se instalaron al interior del Mercosur con el avance de la pandemia. Si bien las desconfianzas cruzadas - principalmente, entre Argentina y Brasil- nunca habían desaparecido, como señala Frenkel (2020) el actual panorama presenta especificidades más preocupantes:

/...la presencia de un gobierno extremista en Brasil, las apelaciones a que estamos en una “guerra sanitaria” o combatiendo un “enemigo invisible”, y las divergencias en la forma de enfrentar la pandemia, generan un terreno propicio para que proliferen discursos que señalan como una amenaza a la seguridad, la salud y el desarrollo económico a quienes hasta hoy eran considerados socios estratégicos (p. 6).

Sin entrar en los detalles de los múltiples obstáculos, tanto internos como externos de este esquema integracionista, vale resaltar la caída de la interdependencia comercial -dado que la mayoría de estos países tienen en China a su principal destino para sus exportaciones- y el desacople entre Argentina y Brasil -no sólo en términos económicos, sino también de proyección global-, procesos que se refuerzan recíprocamente (Merke 2020).

Pasando a otros esquemas integracionistas, tanto la Comunidad Andina de Naciones (Can), como el Sistema de la Integración Centroamericana (Sica) y la Comunidad del Caribe (Caricom), han mostrado algunas iniciativas de articulación de sus Estados miembros, pero estas no fueron suficientes como para “arrastrar” a otras instancias regionales hacia espacios de colaboración más abarcadoras.

Al momento de encontrar las causas que den cuenta del escaso apego de los gobiernos latinoamericanos por conducir una acción concertada a nivel regional para



enfrentar la covid-19, Rigirozzi (2020) apunta al “el decepcionante desempeño económico y el estancamiento político y administrativo –fruto de las divisiones políticas e ideológicas–” (p. 3) de las instancias regionales. Si bien la distancia ideológica es un factor importante, quizás sea oportuno no sobreestimar este factor, dado que la afinidad ideológica -como la que se vivió a principios del siglo XXI- no ha sido un factor suficiente para garantizar el afianzamiento de los procesos de integración regional a largo plazo. Es por ello que resulta oportuno considerar, siguiendo a Malamud y Schenoni (2021), que las dinámicas centrífugas de la procesos de regionalización en el mundo no son solo prerrogativas de América Latina, sino también de otras regiones, como África y Medio Oriente. Junto a ello, avanzan los autores, la región muestra una considerable caída en la coordinación diplomática de sus países, como queda de manifiesto en la carencia de diálogo y concertación entre Argentina, Brasil y México en el seno del G20.

En línea con lo antes mencionado, González et al. (2021) advierten sobre las causantes internas de la región (agravadas por la pandemia) de lo que denominan como *vaciamiento latinoamericano*, caracterizada como una “ausencia deliberada de acción colectiva de la región” que, de mantenerse en el tiempo, puede reforzar la actual pérdida de gravitación internacional de América Latina descrita por Malamud y Schenoni (2021).

De todos modos, el hecho de que no se haya verificada una acción coordinada y sistemática a nivel regional no implica que no se hayan dado casos de colaboración entre diversos Estados de la región, como por ejemplo: el acuerdo entre Chile y Perú a través del cual el primero se compromete a donar 40 toneladas de oxígeno por semana al segundo, ante la acuciante situación que el país andino atravesaba a principios del 2021; el envío de tanques de oxígeno de Venezuela al estado brasileiro de Amazonas (el más golpeado en términos de muertes en el país), pese a la minimización del gesto por parte de Bolsonaro; el gesto del gobierno argentino de compartir la información obtenida de la vacuna rusa, Sputnik V, así como los buenos



contactos con Moscú al respecto, con los gobiernos de México, Bolivia, Uruguay y Perú.

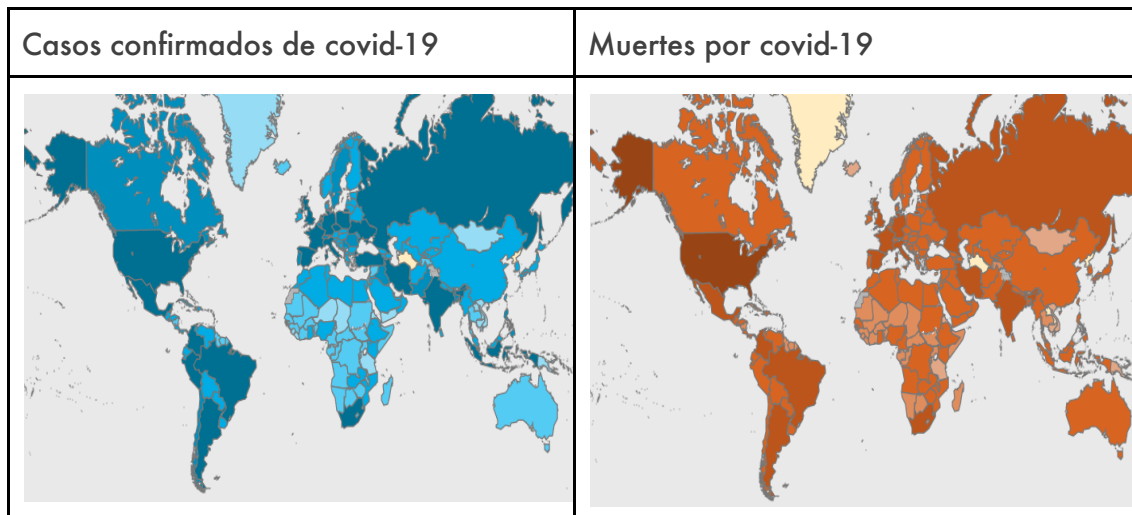
Pandemia y el rol de la OMS

Para una parte considerable de la población mundial, la aparición de un virus con efectos devastadores en términos de vidas humanas, económicos y sociales, pertenecían -hasta hace poco- al ámbito de la ciencia ficción. Sin embargo, la irrupción de una pandemia originada en una zoonosis era un riesgo ya ampliamente advertido, en especial debido a las consecuencias del cambio climático sobre la transmisión de enfermedades de animales a humanos (Sanahuja, 2020b; Cole y Dubbs, 2021). En este sentido, resulta interesante el análisis de Lipsky (2020) acerca de las variables a tener en cuenta a la hora de analizar una crisis como la que ha impuesto la covid-19: la amenaza, la urgencia y la incertidumbre. Estas, no solo pueden variar entre una crisis y otra -como por ejemplo, entre la crisis del ébola y la actual-, sino también a lo largo de una misma crisis. El modo en que se conciben estos tres elementos es fundamental para comprender las respuestas, ya que -como señala el autor- lo que suele ocurrir con el tratamiento del cambio climático es que se reconoce la entidad de la amenaza y de la incertidumbre, pero dado que las consecuencias no terminan de ser asimiladas como inmediatas, se reduce la presión por la urgencia.



Gráfico 4

Cantidad de casos y muertes por covid-19 en el mundo (12/03/2021)



Fuente: sitio web de la OMS.

Si bien existe un amplio consenso sobre el hecho de que no hay un problema global que pueda ser abordado eficazmente en forma individual, a nivel global primaron las medidas unilaterales y descoordinadas. Sin embargo, con los resultados que arroja el Gráfico 4, es posible afirmar sin temor a equivocaciones que los Estados no han podido garantizar por sí mismos el derecho a la salud de sus poblaciones o, menos pretencioso, prevenirlas de un virus como la covid-19.

Al no haber un gobierno mundial ni un Estado con las capacidades tales de poder dominar o impulsar globalmente todas las agendas -o, al menos, parte de ellas-, lo que ha abundado fue la competencia y la supervivencia, o sea, en términos conceptuales (y no morales): la anarquía. Y la reacción de los Estados a esta pandemia parece haber seguido los preceptos más tradicionales del realismo: los Estados buscan su propia supervivencia, con respuestas nacionales y respondiendo a sus propias agendas. Los distintos gobiernos, alrededor del planeta, respondieron con medidas estrictamente nacionales, como por ejemplo los toques de queda, cierre de

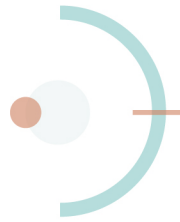


actividades de distinta índole (comerciales, productivas y educativas), restricciones a la movilidad interna y cierres o control de las fronteras, por nombrar sólo algunos. A esto se suman las tensiones geopolíticas, que se manifestaron a través de distintos procesos, según el periodo de la pandemia: primero la carrera por los suministros y equipamiento técnico, luego la mencionada diplomacia de las mascarillas china, y -ya entrados en el 2021- el nacionalismo de las vacunas, lo cual plantea serios interrogantes éticos, como por ejemplo, si estamos entrando en una especie de “apartheid de las vacunas”. En este sentido, hacia febrero de 2021 -o sea, a dos meses de haber comenzado la vacunación a nivel global- 3 de cada 4 vacunas aplicadas en todo el mundo se concentró en 10 países, todos ellos desarrollados, y más de 130 naciones no habían recibido una sola dosis.

A su vez, como mencionan Cole y Dubbs (2021), estas políticas nacionalistas y los discursos demagógicos a ellas relacionados han minado la confianza en las voces expertas -a nivel nacional e internacional-, agravando la ya seria situación que traía consigo la pandemia

/... debemos reconocer que la búsqueda de una ventaja estrictamente estratégica o nacional genera peligros reales. Ostrom tenía claro que estos problemas súper enmarañados exigen un conocimiento experto de cómo interactúan los sistemas sociales, económicos y ecológicos, y sobre las reglas de elección colectiva y los estándares éticos y morales compartidos (p. 149).

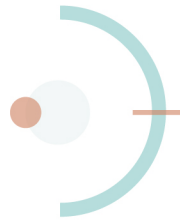
La disrupción que vino a crear esta pandemia, según Lipsy (2020), tiene la potencialidad de crear un cambio de política transformador, con consecuencias de largo plazo, en al menos tres frentes: a través de importantes cambios conductuales (como los vinculados al uso del transporte), mediante la transformación de la política y de las políticas públicas dentro de los Estados (desde la introducción de una renta básica universal hasta el avance sobre la información privada de la ciudadanía), y, en tercer lugar, por medio de un cambio en el orden internacional.



Este cambio, el cual en parte se ha abordado en la sección precedente, tiene correlación con el rol y la eficacia que han tenido las instituciones multilaterales en la gestión de la pandemia. Porque, como señalan Buss y Tobar (2020), no se había evidenciado nunca en la historia del actual orden institucional multilateral surgido luego de la Segunda Guerra Mundial, una movilización tan intensa del mismo, pese a que esto no se haya traducido en resultados concretos. Así, las resoluciones de la Asamblea General de Naciones Unidas, los informes del Secretario General, la dilatada (y diluida) resolución del Consejo de Seguridad, los documentos realizados por el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (Ecosoc), las resoluciones del Consejo de Derechos Humanos y los llamamientos de su Alta Comisionada, no lograron encauzar un proceso de colaboración sistemática, intercambio de información y recursos, y de adopción de medidas globales y efectivas que permitiera una mejor gestión de la pandemia para el conjunto de Estados que conforman la comunidad internacional.

Paul et al. (2020) señalan, críticamente, la fragmentación reinante en la gobernanza global de la salud, en la cual se superponen ineficientemente cientos de organizaciones internacionales, nacionales, organismos estatales y asociaciones filantrópicas, con el resultado que sus programas no sólo no dialogan, sino que no mejoran la situación de los países con mayores dificultades ni consiguen abordar eficazmente la construcción de una política global de salud. Así, no solo no se logra fortalecer los sistemas locales de salud en modo sostenible a largo plazo, sino que el sistema global queda impreparado para la gestión de las pandemias, por basarse en sistemas reaccionarios y dependiente del descubrimiento y producción de vacunas.

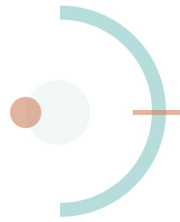
De todos modos, y como es lógico, la institución que acaparó la atención -y las críticas- en la gestión de la covid-19 ha sido la OMS. De hecho, y como ya se hizo mención, esta organización pertenece a la "familia" de las instituciones de Bretton Woods, por lo cual el desgaste y los embates que ha padecido deben contextualizarse en la crisis general del multilateralismo. Más allá de esto, en lo que hace a su gestión durante la pandemia, se hizo especial hincapié en las falencias de su Reglamento Sanitario



Internacional, herramienta para el control de pandemias a nivel mundial, cuya última actualización había sido aprobada en 2005, y que ya se había visto en entredicho en el 2009, con la pandemia de la gripe porcina (N1H1). Sin embargo, en gran medida, las críticas que se le realizan a esta organización derivan más de lo que sus Estados miembros realizan que de las fallas de gestión (que, sin dudas, las tiene) del organismo multilateral. De hecho, Bump et al. (2021) ponen en evidencia el rechazo de ciertos Estados a compartir información con la OMS, la competencia por el acceso a suministros claves para el tratamiento y prevención de la covid-19, así como las presiones políticas que ha sufrido -en particular, en medio de la mencionada disputa geopolítica de la sección precedente-.

El tema del financiamiento es otro tema delicado, dado que la falta de apoyo financiero de actores claves -como Estados Unidos durante la era Trump-, significó una merma importante en la independencia de la OMS. En el bienio 2018-2019, su presupuesto fue de 5.623 millones de dólares, que es algo menos del presupuesto en salud de Perú en 2017. Con la pandemia ya presente, el presupuesto para el bienio 2020-2021 ascendió a 7.969 millones de dólares. El Gráfico 5 muestra los principales 10 actores que contribuyen financieramente a sostener los programas de la OMS, los cuales representan el 61,34% del total. Resulta importante subrayar que su principal financiador no es un Estado, sino una organización filantrópica: la Fundación Bill y Melinda Gates, que representa el 11,8% del presupuesto total de la organización, seguida por Alemania, el ahora reingresante Estados Unidos y la Comisión Europea. Otra particularidad es la aparición, en sexto lugar se encuentra Gavi, la Alianza para la Vacunación -que cumple un rol fundamental en el mecanismo COVAX, que se desarrollará a continuación-, en cuyo Consejo de Dirección tiene un asiento permanente la mencionada Fundación Gates.

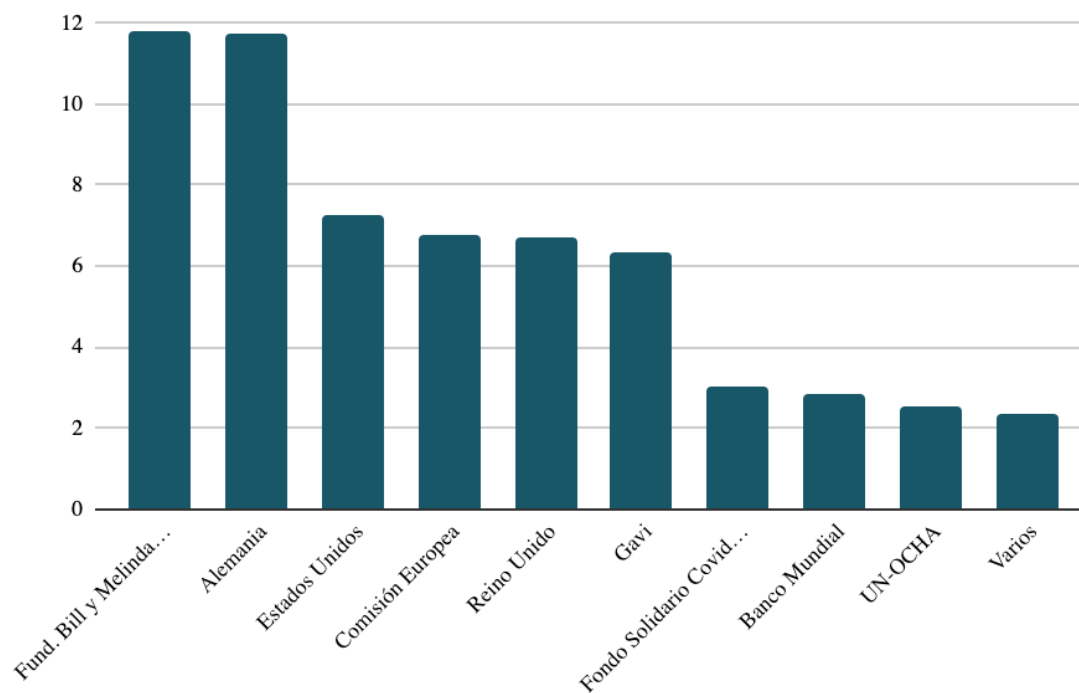
Debido a las dificultades presupuestarias por las que ha ido atravesando la OMS, ésta fue reorientando su agenda hacia aquellos temas de mayor interés para quienes lo financiaban:



El resultado es una OMS moldeada por naciones que pueden pagar por sus propias prioridades. Esto incluye la preferencia de que la OMS se centre en enfermedades específicas en lugar de los grandes determinantes sociales, políticos y comerciales de la salud o las amplias capacidades de salud pública en la vigilancia, preparación y otras áreas necesarias para la prevención y el manejo de una pandemia (Bump et al., 2021, p. 2).

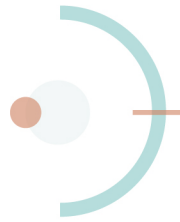
Gráfico 5

Principales financiadores de la OMS 2020-2021 (en %)



Fuente: elaboración propia con base en datos de la OMS.

Es considerando lo anterior que análisis como el de Buss y Tobar (2020) reconocen, lo que la OMS ha podido realizar durante la pandemia. A su vez, en modo de fortalecer sus roles y capacidades, a mediados del 2020 su Director General materializó la creación del Grupo independiente de preparación y respuestas frente



a la pandemia, el cual debía identificar mecanismos más eficaces -especialmente, para la OMS, pero también para los Estados del sistema internacional- para hacer frente a la pandemia y generar buenas prácticas y experiencias para su superación, así como el manejo de futuros eventos similares o problemáticas análogas.

A principios del 2021, este grupo hizo pública una versión preliminar de lo que será el Segundo Informe de los Progresos Realizados, que se presentará y debatirá ante el Consejo Ejecutivo de la OMS en mayo de 2021. El informe avanza en una serie de recomendaciones para mejorar la gestión global de la pandemia, lo cual no sólo redundaría en salvar vidas sino, también, en las fuertemente golpeadas economías:

1. Es importante avanzar en un abordaje integral con las medidas de salud pública, que conjugue las intervenciones farmacéuticas -como las vacunas y las drogas para tratamientos- con aquellas que no lo son -como el uso de mascarillas y el distanciamiento físico-, en modo de potenciar la eficacia de las mismas.
2. Las respuestas a la pandemia deben apuntar a reducir las desigualdades ya existentes, en vez de aumentarlas, tanto al interior de los Estados como entre estos.
3. Se requiere robustecer el sistema mundial de alerta de pandemia incorporando, al mismo, una mayor modernización (especialmente, digital) que dinamice el flujo de la información. Esto debe ir, necesariamente, de la mano de la predisposición (política) de los Estados en adoptar las medidas necesarias al emitirse una alerta.
4. Es fundamental que, en el futuro, se tomen efectivamente en cuenta los riesgos existenciales que plantea la amenaza pandémica, contrario a lo que pasó con la covid-19. Los aprendizajes de las crisis pandémicas no se tradujeron en insumos para la acción rápida en la actual crisis y las consecuencias de esto son, lamentablemente, conocidas.



5. Es recomendable fortalecer el rol de la OMS, especialmente dotándola de las capacidades necesarias que incentiven a los Estados a actuar de forma eficaz, disciplinada, transparente, responsable y oportuna.
6. Aprovechar la actual crisis para un replanteamiento sistémico de la preparación ante pandemias, que incluyan a todos los niveles –desde los organismos internacionales a las comunidades locales-, para dar lugar a un marco global de prevención y protección ante pandemias

A pesar de todo esto, el principal esfuerzo de colaboración multilateral actualmente en marcha es el Acelerador del Acceso a las Herramientas contra la covid-19 (Acelerador ACT), que fue puesto en marcha en abril del 2020 por la OMS junto a la Comisión Europea, Francia y la Fundación Bill y Melinda Gates, y que reúne también a gobiernos, distinto tipo de organizaciones y el sector privado. La meta, como se desprende de su denominación, es acelerar el desarrollo y la producción de pruebas, tratamientos y vacunas contra la actual pandemia y garantizar un acceso equitativo a los mismos.

De los cuatro pilares que conforman el Acelerador ACT, COVAX es el que corresponde a las vacunas, y es probablemente el que mayor atención ha concitado a nivel mundial. El mismo es liderado por la OMS y dos grupos de defensa de las vacunas: la fundación Gavi y la Coalición para las Innovaciones en la Preparación ante Epidemias (Cepi). Esta alianza tiene como objetivo brindar una solución global y coordinada para el desarrollo, compra y entrega de vacunas a más de 180 países.

Se estima que durante el 2021 habrán entregado más de 2 mil millones de dosis, el 70% de las cuales se realizarán a los 92 países más pobres que participan en el plan bajo el esquema de Compromiso Anticipado de Mercado (CAM), buscando inmunizar alrededor del 20% de su población. El resto de las dosis serán distribuidas según esquemas de autofinanciamiento de los países. Hasta ahora, COVAX ha recaudado unos 6 mil millones de dólares, pese a que se sostiene la necesidad de contar con al menos otros 2 mil millones más para cumplir con su objetivo global de



vacunación para 2021, y 23 mil millones de dólares para financiar toda la estrategia de vacunación propuesta.

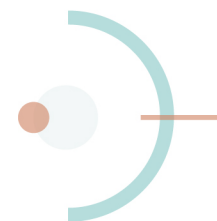
A principios de marzo de este año se publicó la primera ronda de asignación de las 237 millones de dosis de la vacuna de AstraZeneca/Oxford (producidas tanto por AstraZeneca como por el Instituto Serum de India) destinadas a los 142 participantes del mecanismo COVAX. Esto se suma a la distribución excepcional, durante el primer trimestre del 2021, de 1,2 millones de dosis de la vacuna producida por Pfizer-BioNTech.

En América Latina y el Caribe, es el Fondo Rotatorio de la Organización Panamericana de la Salud (OPS) quien representa a los países de la región ante COVAX. Este Fondo recibe pagos anticipados de los países, negocia con los fabricantes y realiza los pedidos en su representación. Se estima que para finales de marzo se hayan distribuido las primeras dos millones de dosis en la región, beneficiando a distintos países de la región, como se observa en la Tabla 3.

Tabla 3

Asignación de vacunas a través de COVAX

País	CAM / Autofinanciamiento	Total de dosis AstraZeneca (febrero -mayo 2021)	Distribución excepcional Pfizer-BioNTech
Antigua y Barbuda	Autofinanciamiento	40.800	
Argentina	Autofinanciamiento	1.944.000	
Bahamas	Autofinanciamiento	100.800	
Barbados	Autofinanciamiento	100.800	
Belice	Autofinanciamiento	100.800	
Bolivia	CAM	672.000	92.430
Brasil	Autofinanciamiento	9.122.400	
Chile	Autofinanciamiento	818.400	



Colombia	Autofinanciamiento	2.066.400	117.000
Costa Rica	Autofinanciamiento	218.400	
Dominica	CAM	28.800	
Ecuador	Autofinanciamiento	756.000	
El Salvador	CAM	225.600	51.480
Granada	CAM	45.600	
Guatemala	Autofinanciamiento	724.800	
Guyana	CAM	100.800	
Haití	CAM	756.000	
Honduras	CAM	424.800	
Jamaica	Autofinanciamiento	124.800	
México	Autofinanciamiento	5.532.000	
Nicaragua	CAM	432.000	
Panamá	Autofinanciamiento	184.800	
Paraguay	Autofinanciamiento	304.800	
Perú	Autofinanciamiento	1.296.000	117.000
Rep. Dominicana	Autofinanciamiento	463.200	
San Cristóbal y Nieves	Autofinanciamiento	21.600	
Santa Lucía	CAM	74.400	
San Vicente y las Granadinas	CAM	45.600	
Suriname	Autofinanciamiento	79.200	
Trinidad y Tobago	Autofinanciamiento	100.800	
Uruguay	Autofinanciamiento	148.800	

Fuente: elaboración propia con base en datos de Gavi (2021).

Sin embargo, este esquema está lejos de lograr el objetivo buscado de distribuir equitativamente la vacuna. Lo que ha prevalecido son los acuerdos bilaterales en los que los países ricos reservaron la mayoría de las dosis. Por su parte, las grandes



empresas farmacéuticas han priorizado la distribución a los países ricos, y el mecanismo COVAX empezó a distribuir tres meses después de que se empezaron a vacunar los países centrales. A su vez, aún logrando los objetivos de vacunación propuestos, los volúmenes siguen siendo muy bajos, logrando vacunar para mitad de año apenas un 3% de la población en países de ingreso bajo.

El impacto y desarrollo de la pandemia en América Latina

Habiendo analizado algunas de las principales características del actual panorama internacional y de las fragilidades (y desafíos) en la gobernanza internacional en lo referente a la actual pandemia -pero que son fácilmente trasladables a otros ámbitos de la agenda global-, resulta importante considerar el modo en que ambas dimensiones se intersectan con el modo en que el covid-19 impactó en la región latinoamericana. Para ello, se hará especial énfasis en las oportunidades (no aprovechadas, por distintos motivos) que una acción regional podría haberle dado a estos países.

En primer lugar, América Latina venía ya evidenciando un descenso en el apoyo a la democracia y de la confianza ciudadana a las instituciones públicas. De hecho, el 2018 había mostrado los niveles más bajos de apoyo de la democracia a nivel regional (25%) y de confianza en los partidos políticos (14%) desde 1995, mientras el 80% de la población alegaba que las autoridades gobiernan para una minoría poderosa (Latinobarómetro, 2018). A su vez, un año antes del inicio de la pandemia, se observó un incremento notable -en la cantidad y la intensidad- de manifestaciones y protestas sociales que, por distintos motivos, ponían en el centro de sus críticas el accionar de los gobiernos de turno: desde Haití hasta Chile, pasando por Nicaragua, Colombia, Ecuador y Bolivia. En este sentido, se puede inferir una considerable falta de capacidad del sistema político, tanto gobiernos como partidos y parlamentos, así como los liderazgos sociales, para dar respuestas a las demandas sociales, sea por la carencia de mecanismos adecuados para incorporarlas en el proceso de toma de

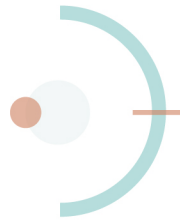


decisiones como por la falta de legitimidad ciudadana que sufren estas instituciones públicas .

La conjunción de estos factores, que se sumaron a otros –como los bajos niveles de participación ciudadana en la cosa pública–, puso en evidencia una crisis del tejido social y de intermediación política, en tanto las instituciones que dan cuerpo a la democracia disminuyeron su capacidad de resolver el disenso, mientras grandes problemas y brechas sociales se agudizaron: los récords de violencia política y social, el recrudecimiento de la xenofobia, la emergencia de propuestas políticas antiderechos y antipolítica, por citar solo algunos (Bianchi y Lara, 2020).

Por otra parte, en materia económica, ya antes de la llegada de la covid-19 América Latina se encontraba en una situación de alta vulnerabilidad, siendo la última década la de menor crecimiento económico en un siglo, lo cual va de la mano con el aumento sostenido entre 2014 y 2019 de la pobreza (pasando del 27,8% al 30,8%) y de la pobreza extrema (del 7,8% al 11,5%) en la región (Cepal, 2019). Esto, además de los desafíos que supone para los sistemas de sanidad –que ya eran frágiles previo a la pandemia–, afecta paralelamente a la capacidad de respuesta de los Estados, llevando al extremo la fortaleza política e institucional, y comprometiendo la agenda de desarrollo regional y global. En función del estudio de la Cepal (2020), aún antes de suscitarse la actual pandemia, más del 70% de los indicadores de los Objetivos de Desarrollo Sostenible en América Latina y el Caribe necesitaban de una intervención fuerte de políticas públicas para alcanzar las metas establecidas, pues se encontraban en un estado de estancamiento o en retroceso.

Ante este panorama, no es de sorprender que América Latina sea la región donde la pandemia haya golpeado como en ninguna otra parte del mundo: pese a representar un poco menos del 9% de la población mundial, esta representa el 15,8% de los contagios y el 18,5% de las muertes por covid-19 en todo el mundo -aunque, hacia fines del 2020, estos niveles estaban al 20% y 30%, respectivamente-. De hecho, Brasil pasó a superar a quien lideraba el ranking mundial de muertes diarias por

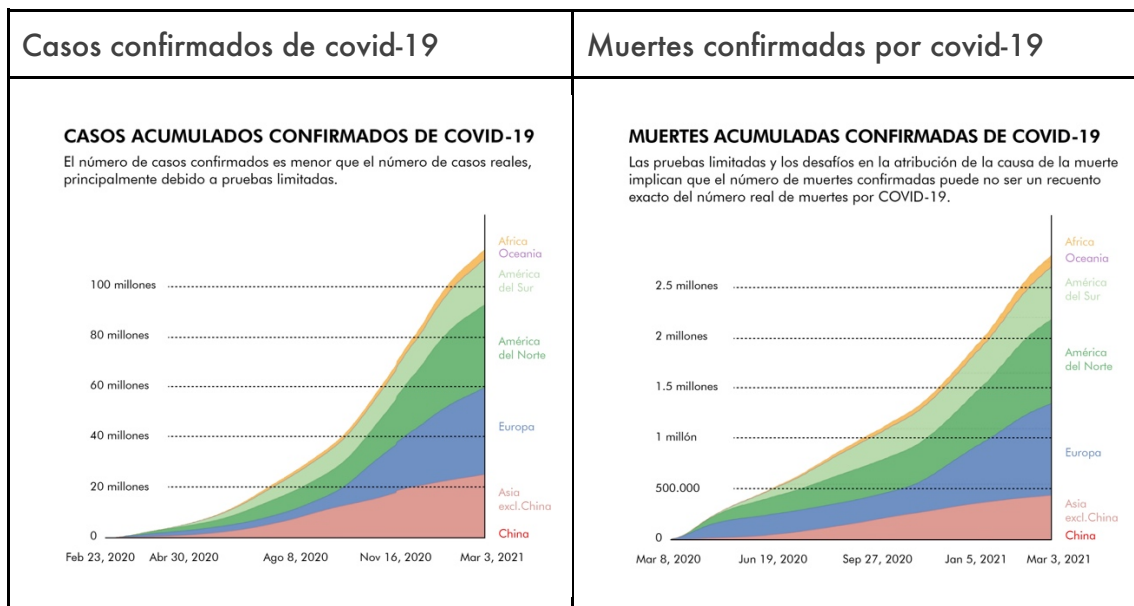


covid-19, Estados Unidos, a mediados de marzo de 2021. Pero no fue solo en términos epidemiológicos que la región se volvió el principal epicentro de la pandemia, sino también en términos de las consecuencias económicas y sociales de la misma.

En términos generales, las medidas tomadas por los gobiernos de la región para hacer frente a la pandemia se repitieron, con distinto grado de intensidad y duración. Rigiroszi (2020) afirma que estos gobiernos han actuado combinado, por un lado, un renovado nacionalismo, tomando la pandemia como una amenaza a la seguridad, por lo que se debía “defender a los propios ciudadanos”; mientras en el otro extremo, se encontraban los países que descreían de la gravedad de la amenaza, como el presidente de Brasil o el de México.

Gráfico 6

Casos y muertes confirmadas por covid-19 en Sudamérica (03/03/2021)



Fuente: Our World in Data

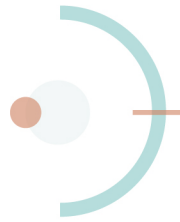
Lo cierto es que, en los primeros meses de la pandemia, cobraron fuerza las denominadas medidas de contención, materializadas en confinamientos, cierres de



emergencia y restricciones en frontera. Estas medidas se fueron complementando, por un lado, con políticas fiscales, financieras y monetarias de emergencia, como el lanzamiento de líneas de crédito para sostener la producción (especialmente de las pequeñas y medianas empresas), el aumento de la inversión pública o moratorias impositivas. Por el otro lado, se fueron implementando medidas específicas destinadas a determinados grupos mayormente desaventajados por la pandemia, como las transferencias excepcionales que se aplicaron en gran parte de los países de la región, así como aplazamientos en los aportes a la seguridad social y controles de precios (Blackman et al., 2020).

Pese a las 263 medidas de protección social de emergencia que estos gobiernos tomaron durante el 2020, y complementando el cuadro crítico en términos epidemiológicos, esta pandemia deja un alarmante escenario en cuanto al empeoramiento de indicadores como el aumento de la pobreza y la indigencia. Respecto a las cifras de 2019, se suman unas 22 millones de personas a la pobreza -haciendo que la población pobre latinoamericana llegue a los 209 millones de personas-, mientras se suman unos 8 millones a la indigencia -totalizando 78 millones a nivel regional-. De hecho, según la Cepal (2021), de no haberse aplicado dichas medidas -que tuvieron un impacto directo en el 49,4% de la población, los aumentos en estos indicadores hubieran sido aún mayores: en lugar de representar al 33,7% de la población, la pobreza se hubiera situado en 37,2%, mientras que la indigencia habría llegado al 15,8%, en lugar del 12,5% en el que terminó el año pasado.

Sin entrar en una valoración sobre la efectividad y eficacia de las medidas de los gobiernos en el contexto de la pandemia, lo que sí quedó en evidencia fue que estos privilegiaron la toma de medidas a nivel nacionales, sin encontrar incentivos para el accionar a través de un esquema regional para dar respuesta a la covid-19.



Hacia una agenda de gobernanza (colaborativa) regional

La posibilidad de cooperar entre los Estados para resolver amenazas o desafíos comunes (y de que dicha cooperación se mantenga a lo largo del tiempo), es quizás uno de los temas más debatidos y estudiados en las relaciones internacionales. Sin embargo, independientemente de las posiciones favorables o contreras al respecto, problemas globales de envergadura semejante (como por ejemplo, el cambio climático), no sólo no han logrado resolverse, sino tampoco encontrar una hoja de ruta conjunta y consensuada, pese a los llamamientos a una acción multilateral para combatirlos.

Como se hizo ya referencia, la pandemia de la covid-19 puede ser definida como un problema super enmarañado (Levin et al., 2012). Este tipo de problemas sienta las bases una situación altamente compleja, determinada por cuatro factores concurrentes: la necesidad de una solución urgente; la coincidencia entre quienes causan el problema y quienes quieren solucionarlo; la debilidad o inexistencia de una autoridad por sobre las partes para manejar la cuestión; y -por último pero no por ello menos importante- la potencialidad de que las actuales acciones sumen ulteriores problemas para el futuro.

Existe un amplio consenso acerca de la necesidad de identificar nuevos esquemas colaborativos a nivel mundial, o de fortalecer los ya existentes, no sólo para la covid-19 sino también para el cambio climático o enfermedades no transmisibles, a modo de facilitar las barreras para la acción colectiva que inhiben la prevención y contención de este tipo de problemas (Bump et al., 2021; Lipsy, 2020).

De este modo, ante la conjunción de una necesaria (y cada vez más urgente) colaboración para la resolución de problemas super enmarañados, y de unos esquemas de gobernanza que tanto a nivel internacional como latinoamericano se encuentran deslegitimados, es pensable dirigir los esfuerzo hacia un rediseño de



dichos esquemas, sumando ulteriores aspectos tendientes a incorporar nuevas formas de colaboración multinivel y multiactoral.

En este sentido, Schapper y Jenichen (2020) avanzan su propuesta de esquemas de participación de actores multinivel (*multilevel actor partnerships*) para promover la cooperación global, dado que -para el caso de la covid-19- los mismos poseerían la capacidad de “compensar, al menos temporalmente, la falta de las capacidades estatales y asumir funciones similares a las del Estado en la realización del derecho a la salud” (p. 417).

Si bien los Estados siguen teniendo un rol fundamental en dichas instancias, en estos tipos de esquema éstos están llamados a trabajar conjuntamente con otros actores, tan relevantes cuanto los primeros, en modo de avanzar hacia soluciones pactadas,

corresponsables y de largo plazo. Es por ello que “la mesa de negociación y decisión”, en este diseño, es deseable que se conforme también por organismos internacionales (mundiales o regionales, sean de fines específicos o universales), organizaciones de la sociedad civil (internacionales o regionales), así como con las grandes fundaciones filantrópicas -cuyos financiamientos son fundamentales para el mantenimiento de los presupuestos de programas y organismos internacionales.

A su vez, aquí los actores locales cumplen un rol fundamental, ya que tienen un conocimiento y legitimidad en el territorio de la cual carecen (en mayor o menor medida) los demás actores (Schapper y Jenichen, 2020). Y, en este sentido, toda política global, consensuada en el ámbito regional, hemisférico o internacional, luego necesariamente debe pasar por un proceso de adaptación al contexto local, sin que por esto se disipe el foco y la meta de la acción.

Pero si los actores locales le dan un fuerte sustento de legitimidad política y social, la inclusión de determinados poderes fácticos -al menos, con aquellos que puedan beneficiarse en mayor modo de la resolución de los conflictos que de se profundización- hará de esta gobernanza algo plausible. Como sostiene Haas, es



fundamental incorporar al sector privado, especialmente a las grandes empresas multinacionales, las cuales poseen presupuestos en algunos casos superiores a muchos países de renta baja y que poseen intereses concretos tanto para cooperar como para no hacerlo. De hecho, el rol de las grandes farmacéuticas ha estado constantemente en ojo de la tormenta, tanto en el Sur global como en el Norte. Tomemos, por citar solo uno ejemplo, las críticas que Pfizer ha recibido por parte de funcionarios de diversos gobiernos latinoamericanos en cuanto a negociaciones intimidatorias y condiciones inaceptables -como la exención de responsabilidades incluso en caso de incumplimientos y errores por parte de la empresa-, así como también las desavenencias de la Unión Europea con AstraZeneca y la amenaza de la primera de no permitir exportar su producción en caso de no abastecer al bloque regional. De este modo, cobra ulterior sentido el llamado de Cole y Dubbs (2021) de tener claro el marco geopolítico global para dilucidar hasta dónde Estados y empresas están dispuestas a comprometerse para resolver estos problemas super enmarañados.

Volviendo a las características sobre la participación de distintas instancias en la gobernanza (multilateral, multinivel y multiactoral), las mismas se asimilan a las del modelo de gobernanza colaborativa, en donde actores públicos, el sector privado y otras partes con intereses (sobre el/los problema/s a tratar) formalizan instancias de tomas de decisiones guiadas por el principio del consenso. Si bien la literatura sostiene que los modelos de gobernanza colaborativa son particularmente adecuados para abordar los problemas “super enmarañados” (Ansell and Gash, 2008, Weymouth y Hartz-Karp, 2015), queda abierta la posibilidad -para ulteriores trabajos de investigación- sobre la aplicación de éstos a contextos internacionales.

Ahora bien, si como sostiene Ikenberry (2018), es necesario *aggiornar* el sistema de responsabilidades y representaciones en instituciones internacionales de aquellos países por fuera de la triada conformada por Estados Unidos, Europa occidental y Japón -algo que los países BRIC vienen reclamando, en modo infructuoso, desde hace casi dos décadas-, es probable que dicha actualización lleve más tiempo del deseado



y del debido para resolver -a través de dicha arquitectura institucional- problemas super enmarañados.

Es por ello que, ante un multilateralismo que falla y una globalización (especialmente, en su versión financiera) que muestra más señales de crisis que de oportunidades, las iniciativas multilaterales regionales -más o menos formalizados- aparecen como lugares en los cuales ir pudiendo avanzar en la construcción de esquemas de gobernanza como el recién expuesto. En América Latina, y sin contar con la arquitectura institucional del sistema interamericano, los organismos multilaterales y de integración regional muestran hoy el siguiente panorama:

Gráfico 6

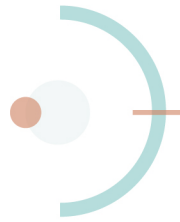
Mecanismos de cooperación y procesos de integración en América Latina²

	Odeca (1951) Sica (1991)	MCCA (1960)	Parlatino (1964)	Cic - Cuenca del Plata (1968)	Can (1969)	Caricom (1973)	Sela (1975)	Aladi (1980)	Mercosur (1991)	Paripacen (1991)	Otea (1995)	Unasur (2004)	Alba - Tcp (2004)	Celac (2010)	Alianza Pacifico (2011)	Grupo de Lima (2017)	Prosur (2019)
Argentina																	
Belice																	
Bolivia																	
Brasil																	
Chile																	
Colombia																	
Costa Rica																	
Cuba																	
Ecuador																	
El Salvador																	
Guatemala																	
Guyana																	
Haiti																	
Honduras																	
México																	
Nicaragua																	
Panamá																	
Paraguay																	
Perú																	
Rep. Dominicana																	
Suriname																	
Uruguay																	
Venezuela																	

Fuente: Elaboración propia

Entonces, sea por el cúmulo de experiencias y aprendizajes, sea por la oportunidad de gestionar mejor los desafíos globales y proyectarse desde un lugar más ventajoso en el sistema internacional, la región latinoamericana tiene aún la posibilidad de

² Algunos de estas organizaciones y procesos de integración regionales incluyen otros países del Caribe, que no han sido incluidos en el presente gráfico.



responder con más coordinación, colaboración y compromiso, mediante una apuesta de largo plazo. En este sentido, Samper (2020) sostiene la necesidad de una convergencia regional para hacer frente a la actual pandemia y a futuros temas globales. De este modo, el ex Secretario de la Unasur hace un llamamiento, justamente, a no superponer el entramado institucional regional con nuevas cristalizaciones, sino más bien a tomar de cada esquema existente los logros, buenas prácticas o aprendizajes (según corresponda) para el establecimiento de un esquema de convergencia regional, e identifica en la Celac el espacio donde una tal convergencia pueda tomar forma.

Actualmente la presidencia pro tempore de la Celac la tiene México, y en la visita del presidente argentino a dicho país en febrero de este año, no sólo se fortaleció el entendimiento político entre Alberto Fernández y Andrés Manuel López Obrador - hablando de trazar un eje de norte a sur de la región, que una a toda América Latina-, sino que se lanzaron señales de la voluntad de ambos de fortalecer el rol de la Celac. Uno de ellos fue la materialización de lo anunciado en agosto de 2020: la producción conjunta de la vacuna de AstraZeneca, a partir de abril, para toda la región. De este modo, el principio activo, producido en Argentina, se envía a laboratorios en México, país en el que se complementa el proceso para terminarlo y envasar las vacunas.

El Sica es otro mecanismo regional que viene trabajando en pos de articular posiciones y acciones para la gestión de la pandemia en su subregión, quizás con resultados algo concretos, como su Plan de Contingencia Regional Frente al Coronavirus -con un 85% del mismo cumplido, luego de 9 meses de ejecución. Recientemente, los Ministros de Relaciones Exteriores de dicho bloque manifestaron ante la OPS que, más allá del acceso al 20% de las vacunas mediante el mecanismo COVAX, resulta necesario diagramar un mecanismo transparente, ágil y equitativo de acceso a las vacunas para sus países. En este sentido, el Secretario General del Sica, Vinicio Cerezo, expresó la necesidad de una mayor y mejor articulación entre los esquemas multilaterales y los procesos regionales, y que los primeros den apoyo al



fortalecimiento de la gobernanza regional, como medida para asegurar avances concretos y de largo plazo.

Independientemente del ámbito o denominación que tome, la convergencia regional latinoamericana podría comenzar por algunos de los puntos avanzados por González et al (2021) para que la región reactive el perfil de su regionalismo “mediante acciones que reflejen intereses comunes, tangibles y factibles con atención a los temas de máxima urgencia” (p. 65), entre los que se encuentran:

- Coordinación entre gobiernos para la gestión de la covid-19 (en términos sanitarios y socioeconómicos).
- Concertación plural para una salida pacífica y consensuada de la crisis en Venezuela.
- Apoyo al proceso de paz en Colombia y al Acuerdo de Paz del 2016.
- Seguimiento a la situación humanitaria de los y las migrantes en todo el continente.
- Revitalización del entramado institucional del sistema interamericano.

Consideraciones finales

La actual pandemia, su impacto en términos de vidas y el descalabro económico que viene produciendo, tienen obviamente un correlato de gran preocupación en el espacio político, dentro de los Estados y en el escenario global. Como se ha desarrollado en las páginas precedentes, el actual contexto internacional profundiza las incertidumbres de todos los actores y vuelve más urgente la necesidad por soluciones concretas a problemas comunes globales.

Las respuestas a la covid-19, así como al cambio climático o a futuros problemas super enmarañados que se presenten, comparten al menos dos aspectos en común: en primer lugar, e independientemente del conocimiento científico que se obtenga de ellos, la solución a los mismos es indefectiblemente política. En segundo lugar -y es



quizás la expresión más recurrente de los análisis-, estos solo pueden ser resueltos de manera conjunta. A este respecto, y ante las dificultades por las que están atravesando las organizaciones multilaterales de inspiración universal -como la OMS, el sistema de Naciones Unidas o las instituciones de Bretton Woods-, es probable que se deba pensar en un rediseño del multilateralismo existente.

A medida que se reconfiguran y asientan los posicionamientos y alianzas (geo)políticas en un sistema internacional en movimiento -lo cual precedió y probablemente continúe luego de la pandemia-, van quedando en evidencia los contornos de ese multilateralismo que aparece más adaptado a la gestión de problemas super enmarañados. Aquí es que se presenta la oportunidad de pensar en nuevos esquemas, quizás menos universalistas, pero no por ello menos reducidos en cantidad de participantes. Como sostiene Haas, este debiera ser un multilateralismo “mucho más creativo. Es mucho más mixto y descentralizado. Y tema por tema, posiblemente atravesado por la geografía, podemos tener diferentes respuestas colectivas a los desafíos”.

En este sentido, si los problemas comunes pueden ser solo abordados en conjunto, pero las organizaciones multilaterales que reúnen a una gran cantidad de Estados dificultan el tratamiento y toma de decisiones efectivas, quizás sea pensable dirigirse a esquemas mini-multilaterales, en donde el factor aglutinante pueda ser la proximidad regional o el involucramiento temático -como el medio ambiente, las migraciones o el crimen organizado transnacional- de los países que lo conforman.

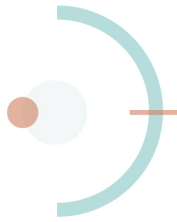
A su vez, ha quedado demostrada la necesidad de fortalecer el nexo entre los desafíos y las medidas a adoptar entre los distintos niveles, sea dentro de los Estados (desde el ámbito local hasta el ámbito nacional), como en el accionar entre éstos. Lo anterior equivale a decir que, es necesario que haya un mayor flujo en los esquemas de gobernanza multilateral, que sea bidireccional -ya no más basado en el modelo *top-down*-, en el cual la información y las decisiones sean coordinadas, coherentes y consensuadas. Por último, e íntimamente vinculado a lo anterior, esta estrategia debe



ser multiactoral, en la que los Estados convoquen a organizaciones de diverso tipo y (especialmente) a ese sector privado que se mueve cómodamente por el escenario internacional y que por eso mismo resulta tan difícil (y fundamental) sentar en las mesas de negociación y toma de decisiones.

En esta propuesta de esquema de gobernanza 3M -multilateral, multinivel y multiactoral-, América Latina tiene una oportunidad histórica para tener un rol proactivo, mediante la estipulación de un espacio colaborativo de concertación y acción, que aprenda de experiencias regionales pasadas, haga converger los procesos actuales, pero sin repetir sus principales fracasos y que incluya otros actores además de los Estados. Y esto es así pese las señales preocupantes en términos políticos y económicos que la región viene atravesando (incluso previo a la pandemia), y aún pasando por uno de los momentos más complejos y fragmentados en términos acción regional. Un macro colaborativo multilateral a nivel latinoamericano, de largo plazo -o sea, que no esté sujeto a las vicisitudes electorales de cada país-, contribuiría a la gobernanza democrática a nivel nacional y (en consecuencia) regional.

Una positiva experiencia en un tal marco multilateral podría generar los incentivos necesarios -dentro y fuera de la región- para avanzar en la gestión de otros temas de (pre)ocupación común, como por ejemplo el cambio climático y la necesaria transición energética, las migraciones, el extractivismo, el crimen organizado, entre otros. Si bien la procrastinación global de los mismos es donde nos ha llevado a donde estamos, y siempre bajo el presupuesto que deben evitarse impactos como los de la actual pandemia, la agenda de concertación y acción queda abierta para quien(es) aspiran a tomar -en igual medida- ventaja y responsabilidad en el mundo del siglo XXI.



Bibliografía

Ansell, Chris y Gash, Alison (2008). "Collaborative Governance in Theory and Practice". *Journal of Public Administration Research and Theory*, Volume 18, Issue 4, pp. 543-571.

Banco Mundial (2020). *Poverty and Shared Prosperity 2020: Reversals of Fortune*. Washington, DC: World Bank.

Bianchi, Matías y Lara Ignacio (2020). *Remar a contracorriente: juventudes y participación política en contextos de violencia y vulnerabilidad* (1a ed). - La Plata: EDULP.

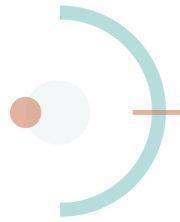
Blackman, Allen; Ibáñez, Ana María; Izquierdo, Alejandro; Keefer, Philip; Mesquita Moreira, Mauricio; Schady, Norbert y Serebrisky Tomás (2020). *La política pública frente al COVID-19: Recomendaciones para América Latina y el Caribe*. New York: Banco Interamericano de Desarrollo.

Bump, Jesse; Friberg, Peter y Harper, David (2021). "International collaboration and Covid-19: what are we doing and where are we going?". *BMJ*, 372: n. 189, pp. 1-4.

Buss, Paulo y Tobar, Sebastián (2020). "Multilateralismo y Covid-19 en América Latina". *Revista Chilena de Salud Pública*, Número especial "Virus y Sociedad: hacer de la tragedia social una oportunidad de cambios", Segunda Parte p. 123-135.

Cole, Jennifer y Dubbs, Klaus (2021). "Unhealthy geopolitics: can the response to COVID-19 reform climate change policy?". *Bulletin of the World Health Organization*, 99, pp. 148-154.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2019). *Panorama Social de América Latina*. (LC/PUB.2019/22-P/Re v.1), Santiago.



Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2020). *La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en el nuevo contexto mundial y regional: escenarios y proyecciones en la presente crisis*. (LC/PUB.2020/5), Santiago.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2021). *Panorama Social de América Latina, 2020*. (LC/PUB.2021/2-P), Santiago.

Corporación Latinobarómetro (2018). *Informe 2018*. Santiago.

Drezner, Daniel (2020). "The Song Remains the Same: International Relations After COVID-19". *International Organization*, 74 Supplement, pp. E18–E35

Frenkel, Alejandro (2020). El Mercosur ante la Covid-19: de la disputa comercial a la amenaza sanitaria. *Análisis Carolina*, 40/2020. Disponible en: <https://www.fundacioncarolina.es/el-mercosur-ante-la-covid-19-de-la-disputa-comercial-a-la-amenaza-sanitaria/>

Gavi (2021). "The Covax facility. First Round of Allocation". Disponible en: <https://www.gavi.org/sites/default/files/covid/covax/COVAX-First-round-allocation-of-AZ-and-SII.pdf>

Gonzalez, Guadalupe; Hirst, Mónica; Luján, Carlos; Romero, Carlos y Tokatlián, Juan Gabriel (2021). "Coyuntura crítica, transición de poder y vaciamiento latinoamericano". *Revista Nueva Sociedad*, N° 291, pp. 49-65.

Holden, Patrick (2020). "How did regional institutions like Mercosur, ASEAN and the EU respond to the pandemic?". Entrada de blog disponible en: <https://blogs.lse.ac.uk/covid19/2020/12/15/how-did-regional-institutions-like-mercosur-asean-and-the-eu-respond-to-the-pandemic/>

Ikenberry, G. John (2018). "The end of liberal international order?". *International Affairs*, Volume 94, Issue 1, pp. 7-23.



Independent Panel for Pandemic Preparedness and Response for the WHO Executive Board (2021). *Second Report on Progress*. Disponible en: <https://test-the-independent-panel.pantheonsite.io/wp-content/uploads/2021/01/Independent-Panel-Second-Report-on-Progress-Final-15-Jan-2021.pdf>

Lara, Ignacio (2011). *Integrazione regionale e Investimenti Esteri Diretti. Il caso del Mercosur*, Milano: EDUCatt.

Levin, Kelly; Cashore, Benjamin; Bernstein, Steven y Auld, Graeme (2012). "Overcoming the tragedy of super wicked problems: constraining our future selves to ameliorate global climate change". *Policy Sciences*, Volume 45, issue 2, pp. 123-152.

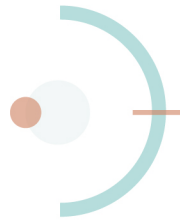
Lipsy, Phillip (2020). "COVID-19 and the Politics of Crisis", *International Organization* 74 Supplement, pp. E98-E127.

Müller-Markus, Christina (2016). "One Belt, One Road: el sueño chino y su impacto sobre Europa". CIDOB, *Notes Internacionales* 148. Disponible en: https://www.cidob.org/publicaciones/serie_de_publicacion/notes_internacionales/n_1_148_one_belt_one_road_el_sueno_chino_y_su_impacto_sobre_europa/one_belt_one_road_el_sueno_chino_y_su_impacto_sobre_europa

OCDE (2020). *Economic Outlook*, Volume 2020 Issue 2. Disponible en: https://www.oecd-ilibrary.org/economics/oecd-economic-outlook/volume-2020/issue-2_39a88ab1-en

O'Neill, Jim (2001). "Building Better Global Economic BRICs". Goldman Sachs, *Global Economics Paper No. 66*. Disponible en: <https://www.goldmansachs.com/insights/archive/archive-pdfs/build-better-brics.pdf>

OPS (2021). "Respuesta de la OPS/OMS". 8 de febrero del 2021. Informe n.o 44. Disponible en <https://www.paho.org/es/documentos/covid-19-respuesta-opsoms-reporte-44-8-febrero-2021>



Oxfam (2021). "El virus de la desigualdad. Cómo recomponer un mundo devastado por el coronavirus a través de una economía equitativa, justa y sostenible". Disponible en <https://www.oxfammexico.org/sites/default/files/el-virus-de-la-desigualdad.pdf>

Paul, Elisabeth; Brown, Garrett y Ridde, Valery (2020). "COVID-19: time for paradigm shift in the nexus between local, national and global health", *BMJ Global Health* Vol 4, Issue 4, pp. 1-5.

PNUD (2020). Brief #2: Putting the UN framework for socio-economic response to Covid-19 into action: Insights. Disponible en: <https://unsdg.un.org/sites/default/files/2020-04/UN-framework-for-the-immediate-socio-economic-response-to-COVID-19.pdf>

Riggiozzi, Pia (2020). Coronavirus y el desafío para la gobernanza regional en América Latina. Análisis Carolina, 12/2020. Disponible en: <https://www.fundacioncarolina.es/wp-content/uploads/2020/03/AC-12.2020.pdf>

Sanahuja, José Antonio (2020a). "América Latina y la Unión Europea: agendas sociales, competencia geopolítica y COVID-19", *Araucaria. Revista Iberoamericana de Filosofía, Política, Humanidades y Relaciones Internacionales*, año 22, n° 45, pp. 383-403.

Sanahuja, José Antonio (2020b). "COVID-19: riesgo, pandemia y crisis de gobernanza global". En Mesa, Manuela (Coord.) *Anuario CEIPAZ 2019-2020. Riesgos globales y multilateralismo: el impacto de la COVID-19*, pp. 27-54.

Sanahuja, José Antonio (2019). "Crisis de la globalización, el regionalismo y el orden internacional liberal: el ascenso mundial del nacionalismo y la extrema derecha", *Revista Uruguaya de Ciencia Política* vol. 28, n° 1, pp. 59-94.

Schapper, Andrea y Jenichen, Anne (2020). "Cooperation in times of COVID-19: realizing the right to health in developing countries". *Zeitschrift für Friedens und Konfliktforschung* 9, pp. 417-427.



Schenoni, Luis y Malamud, Andrés (2021). "Sobre la creciente irrelevancia de Estados Unidos". *Revista Nueva Sociedad*, N° 291, pp. 66-79.

Stiglitz, Joseph (2018). *Globalization and Its Discontents Revisited: Anti-Globalization in the Era of Trump*. New York, NY: W.W. Norton & Company.

UNDP (2020). Brief #2: Putting the UN framework for socio-economic response to Covid-19 into action: Insights. Disponible en: <https://unsdg.un.org/sites/default/files/2020-04/UN-framework-for-the-immediate-socio-economic-response-to-COVID-19.pdf>

Weymouth, Robert y Hartz-Karp, Janette Professor (2015). "Deliberative Collaborative Governance as a Democratic Reform to Resolve Wicked Problems and Improve Trust". *Journal of Economic and Social Policy*, Vol. 17, Issue 1 , Article 4.

World Bank (2020). *Poverty and Shared Prosperity 2020: Reversals of Fortune*. Washington, DC: World Bank.



COLABORA.Lat

Hacia un nuevo modelo de
gobernanza post Covid-19



UN PROYECTO DE:



NOSOTROS



Escuela de
Política y Gobierno
EPyG-UNSAM

CON APOYO DE:



IDRC · CRDI

International Development Research Centre
Centre de recherches pour le développement international

Canada

ISBN 978-987-47308-2-4



9 789874 730824