

Institucionalidad en América Latina en tiempos de Corona virus

Lila Roldán Vázquez

Embajador Extraordinario y Plenipotenciario de la República Argentina

Subsecretaria de Asuntos de América Latina y el Caribe (2017)

Miembro Consejero del Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (C.A.R.I.)

lrv@mrecic.gov.ar

Resumen:

Desde hace muchas décadas, la mayoría de los países latinoamericanos y la región como tal, han sufrido un déficit de calidad institucional que ha afectado gravemente el desarrollo de los países y su inserción productiva en el escenario internacional. El COVID-19 tendrá impactos económicos y políticos en la región.

Palabras clave: América Latina, sistema institucional, democracia, crisis, integración regional.

Abstract:

For many decades, most of the Latin American countries and the whole region as such, have suffered from a deficit in institutional quality, which has severely affected these countries' development, as well as their productive integration in the international scene. COVID-19 will have economic and political impact in the region.

Key words: Latin America, institutional system, crisis, regional integration

Panorama General: déficit democrático y deterioro institucional.

En tiempos de crisis, ya sean éstas políticas, socio-económicas o geopolíticas, es cuando se hacen más evidente las falencias de los sistemas de gobierno. En América Latina, la institucionalidad ha sido frecuentemente la primera víctima de crisis o golpes de Estado y también de modalidades de gobierno. Regímenes autoritarios o populistas han causado un deterioro progresivo, muy difícil de restañar, a las instituciones democráticas en nuestra región. Ha habido períodos de mejoría institucional en algunos de los países latinoamericanos, pero en general el panorama no es alentador. Ello no sólo afecta la vida y el desarrollo de nuestras naciones, sino que impacta negativamente en la imagen internacional y el desarrollo de la región.

Una vez superado el trauma de las dictaduras militares que se expandieron por gran parte de la región durante los años '60 y '70, las democracias recuperadas pusieron un gran énfasis en restaurar las bases del orden institucional en cada uno de sus países y establecer relaciones de cooperación e incluso impulsar procesos de integración regional. Esas “coincidencias democráticas” alentaron esperanzas de un crecimiento regional muy promisorio.

Sin embargo, orientaciones políticas divergentes y algunos problemas puntuales entre países vecinos, hicieron que los caminos volvieran a bifurcarse. Paulatinamente se hizo más patente, en muchos casos, la dificultad de coincidir en valores democráticos o en los objetivos de desarrollo regional.

Este déficit en el ejercicio de la democracia se percibe en algunos países individualmente, mas también afecta, en forma cada vez más pronunciada, a los mecanismos regionales de integración. En este caso, el más reciente ejemplo es la desvinculación de la Argentina de la política comercial externa del MERCOSUR, sobre lo que hablará más adelante.

Si bien la preocupación más generalizada con respecto a las consecuencias de la actual pandemia COVID-19 -una vez superado el problema sanitario- es el impacto negativo en términos económicos a nivel mundial, no menos importancia debería darse al impacto político que podría tener en nuestros países, dependiendo de las respuestas de los respectivos gobiernos a este inusual desafío.

Ello es tan cierto como que las crisis, temporarias por definición, no siempre alteran radicalmente el curso de la historia, sino que a veces sirven como elementos distractivos mientras se profundizan tendencias autoritarias o populistas, o salen a la luz con mayor fuerza tensiones preexistentes entre los países y dentro de ellos.

En una carta hecha pública el 16 de abril pasado y suscrita, entre otros, por varios ex-Presidentes de la región (Fernando Henrique Cardoso de Brasil, Ricardo Lagos de Chile, Juan Manuel Santos de Colombia y Ernesto

Zedillo de México), se alerta sobre el posible debilitamiento de nuestras democracias como consecuencia de esta crisis. Y se pregona que la confianza mutua, la transparencia, la racionalidad y no el populismo o la demagogia, son los caminos a seguir en estos tiempos inciertos. Esta crisis, dice el documento, debería servir, por el contrario, a fortalecer las democracias en América Latina.

Nicolás Saldías, especialista en América Latina, opina que la mayoría de las democracias latinoamericanas han sobrevivido grandes crisis desde la ola de democratización de los años '80. Aunque, dice, "la escala de esta crisis es única y podría poner algunas de las democracias de la región en riesgo de un retroceso democrático".

Los sondeos de opinión llevados a cabo por Latinobarómetro en 2018 indican que a partir de 2010 comienza una ola de de protestas en la región y el apoyo a la democracia declina de manera sistemática año a año hasta llegar al 48% en 2018. Al mismo tiempo, casi como efecto espejo, desde 2010 aumenta de manera constante aquellos ciudadanos que se declaran "indiferentes" al tipo de régimen político que los gobierna, aumentando de 16% en 2010 a 28% en 2018.

Con respecto a la satisfacción de los ciudadanos con la democracia, Latinobarómetro indica que "la crisis de la democracia en América Latina se refleja muy bien en este indicador de desempeño donde aumentan de un 51% en 2008 a 71% en 2018 los insatisfechos, una década de disminución constante y continua de satisfacción con la democracia".

En cuanto a la confianza de la sociedad en las instituciones de la democracia, dicho relevamiento muestra a "la Iglesia en primer lugar con 63% y luego todas las otras instituciones con casi veinte puntos porcentuales menos. Le sigue las FFAA con 44%, la policía con 35%, la institución electoral 28%, el poder judicial 24%, el gobierno 22%, el congreso 21% y los partidos políticos 13%."

Esos mismos sondeos demostraron que el apoyo a la democracia estaba en un 34% en Brasil y un 38% en México, bastante menos que el ya reducido promedio de 48% en toda la región. En ese contexto, Jair Bolsonaro en Brasil y Andrés Manuel López Obrador en México obtuvieron masivas victorias como figuras anti-establishment.

Este movimiento anti-establishment se expresó también en otros países de la región, con reclamos y manifestaciones populares. Al mismo tiempo, se produjeron en algunos países cambios institucionales que no obedecieron a las reglas de la democracia, o se acentuaron en otros rasgos de autoritarismo y desconocimiento de las normas del Estado de Derecho.

Los ejemplos de alteración en el orden democrático en nuestro sub-continente son numerosos: desde el desconocimiento o disolución por el Ejecutivo de otros poderes del Estado (Venezuela, El Salvador, Perú), la

implantación o mantenimiento de regímenes autoritarios (Cuba, Nicaragua, Venezuela), la destitución de jefes de gobierno por procesos judiciales o legislativos abreviados o de incierta legitimidad (Brasil, Paraguay), o el desconocimiento de resultados electorales y adopción de medidas de fuerza (Bolivia, Haití). En la mayoría de los casos, bajo acusaciones de corrupción, otro de los flagelos de la región.

La situación política regional es, en suma, de una gran inestabilidad. La aparición de la pandemia del COVID-19 ha contribuido a profundizar, en algunos casos, las divergencias internas -como en el caso de Brasil- o a postergar definiciones políticas -como en el caso de Bolivia-.

En efecto, la respuesta de los gobiernos a la crisis creada por el corona virus va a determinar en muchos casos la reacción de las respectivas sociedades y clases dirigentes. En muchos casos, se diferirá probablemente la adopción de programas de gobierno o medidas económicas para el crecimiento y el desarrollo. Ejemplo de ello son la Argentina y el Uruguay, cuyos respectivos gobiernos, recientemente asumidos, no han tenido aún la posibilidad de poner en marcha los programas anunciados en sus plataformas electorales.

Consecuencias económicas

El economista e investigador francés del Centre National de la Recherche Scientifique (CNRS), Pierre Salama, advierte que “en América Latina, la pandemia se agrega a otras crisis”. Y agrega que “la epidemia del nuevo corona virus viene a fragilizar las economías ya muy vulnerables por las nuevas formas adoptadas por la globalización, a saber, el estallido internacional de las cadenas de valor de la producción”.

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) estima que la pandemia provocará la peor recesión en la historia de la región, en un marco de desaceleración económica y aumento de la pobreza y de la pobreza extrema en el año 2019: del 30.1% al 30.8% y del 10.7% al 11.5%, respectivamente.

En un Informe Especial sobre los posibles efectos del COVID-19, publicado en abril corriente, la CEPAL señala: “América Latina y el Caribe enfrenta la pandemia desde una posición más débil que la del resto del mundo. Antes de la pandemia, la CEPAL preveía que la región crecería un máximo del 1,3% en 2020. Sin embargo, los efectos de la crisis han llevado a cambiar esa previsión y pronosticar una caída del PIB de al menos un 1,8%. Sin embargo, no es de descartar que el desarrollo de la pandemia lleve a previsiones de contracciones de entre un 3% y un 4%, o incluso más. El impacto económico regional dependerá de las medidas que se tomen a nivel nacional, regional y mundial”.

En otro pasaje de dicho Informe Especial, la CEPAL recuerda que en 2019 había demostrado un aumento en la pobreza en la región entre los años 2014 y 2018. Y agrega que “debido a los efectos directos e indirectos de la pandemia, es muy probable que las actuales tasas de pobreza extrema (11,0%) y pobreza (30,3%) aumenten aún más en el corto plazo”. “Si los efectos del COVID-19 llevan a la pérdida de ingresos del 5%

de la población económicamente activa, la pobreza podría aumentar 3,5 puntos porcentuales, mientras que se prevé que la pobreza extrema aumente 2,3 puntos porcentuales”.

El Fondo Monetario Internacional (FMI) en su informe sobre las Perspectivas de la Economía Mundial de abril de 2020, advierte: "Es muy probable que este año la economía mundial experimente la peor recesión desde la Gran Depresión, que relegará a un segundo plano la recesión registrada durante la crisis financiera mundial hace una década. Según las proyecciones, el Gran Confinamiento, como cabría denominarlo, provocará una drástica contracción del crecimiento mundial. Para 2021 se proyecta una recuperación parcial, con tasas de crecimiento superiores a la tendencia, pero con un nivel del PIB que permanecerá por debajo de la tendencia previa al virus, y con mucha incertidumbre en cuanto al vigor de la recuperación”.

En lo que respecta a América Latina, el Informe del FMI prevé que podría haber una contracción de la economía regional del 5,2 por ciento en 2020 y que “varios países podrían sufrir nuevas oleadas de disturbios si las medidas gubernamentales para mitigar la pandemia de corona virus son consideradas insuficientes o percibidas como que favorecen injustamente a los ricos”. Esta advertencia podría ser aplicable a países de la región donde, en los últimos tiempos, el deterioro de las condiciones socio-económicas ha generado, como se ha señalado, protestas y reclamos populares de envergadura, como los registrados recientemente en Chile y Ecuador.

Consecuencias de orden político

El impacto político -a nivel nacional y regional- no será tampoco, de ninguna manera, desdeñable. Una de las consecuencias más evidentes es la suspensión, prácticamente *sine die*, de elecciones o de refrenda populares que hubieren sido previstos. Ello lleva a una ralentización de los procesos políticos en los países afectados y a la posible aparición de nuevos actores o el deterioro insalvable de la imagen pública de otros.

Es el caso de Bolivia, por ejemplo, país que, con un gobierno de transición a partir de noviembre de 2019, preveía celebrar elecciones generales el 3 de mayo y ha debido suspenderlas, prorrogando su realización para una fecha, a determinar, entre el 28 de junio y el 27 de septiembre del año en curso.

En Venezuela, el Presidente Maduro se propone postergar las elecciones parlamentarias previstas para este año, a causa de la emergencia sanitaria del COVID-19, en un país convulsionado social y políticamente, con una economía y un sistema de salud en estado de gran precariedad.

De la misma manera, en Chile, sacudido por violentas manifestaciones populares, represión policial y denuncias de violaciones de derechos humanos en los últimos meses de 2019, su dirigencia política ha acordado postergar al 25 de octubre el referéndum constitucional previsto para el 26 de abril, debido a la crisis de la pandemia.

La situación opuesta se presenta en México, país en el cual su Congreso aprobó oportunamente la celebración de un referéndum revocatorio para decidir si el Presidente López Obrador sigue o no en su cargo. En principio su realización estaba prevista para tener lugar en el año 2022. Sin embargo, ante las críticas de la oposición por su actitud ante la crisis provocada por el COVID-19, y en medio de anuncios de medidas para contrarrestarla, López Obrador propuso que dicho referéndum se adelanta para el año 2021.

En algunos casos, la pandemia ha provocado crisis de política interna de dimensiones impensables, como en el caso de Brasil, donde no sólo hay un enfrentamiento entre el Presidente Bolsonaro y varios gobernadores estatales, así como entre el Ejecutivo y otros poderes del Estado, sino que ha habido tensiones en el Gobierno que han derivado en la renuncia de importantes miembros del Gabinete y hasta en pedidos de *impeachment* del Primer Mandatario por su comportamiento durante esta crisis. Es precisamente el Partido Social Liberal (PSL, de derecha), partido que llevó a Bolsonaro a la Presidencia de Brasil y al que renunció a fines del año pasado, el que ha planteado ahora su proceso de destitución, basándose en el crimen de responsabilidad, en virtud de su presunta interferencia en la labor de la Policía Federal. Ese pedido se suma a más de una veintena de presentaciones a la Cámara de Diputados en el mismo sentido, en un clima político muy enrarecido.

El impacto político no se ha confinado a las fronteras respectivas, sino que -en ciertos casos- las ha trascendido. En momentos en que se requiere una eficaz concertación para solucionar los problemas económicos y sociales derivados de la crisis -inclusive para el libre tránsito o repatriación de los ciudadanos de la región-, algunos Gobiernos han hecho manifestaciones públicas sobre la gestión de la crisis por países vecinos, que han derivado naturalmente en tensiones bilaterales.

Consecuencias para la Integración regional

El deterioro democrático en la región se traslada, como una casi natural consecuencia, al funcionamiento de los organismos regionales, ya sean ellos de concertación política o económica, o de integración.

Las iniciativas regionales, de larga data como la Organización de Estados Americanos (O.E.A.) y la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) o relativamente más recientes, como el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) o la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), han experimentado un gradual debilitamiento, que en algunos casos ha llevado a su virtual desaparición, como se constata hoy respecto a la UNASUR.

¿Qué ha ocasionado este debilitamiento? ¿Cómo determinar el punto de inflexión hacia este proceso de decadencia institucional? Si consideramos que el funcionamiento de los organismos regionales depende de

los estados que los integran, debemos pensar que su debilitamiento es una responsabilidad exclusiva de los gobiernos de turno? ¿O acaso obedece a estructuras sociales o económicas tan determinantes que superan la conveniencia de preservar la institucionalidad democrática? Por qué “florecen” foros, organismos, reuniones regionales, en un gran despliegue de imaginación burocrática, para luego caer paulatinamente en la intrascendencia o el olvido? Será tal vez un exceso de personalismo en nuestros líderes o, quizás, la dificultad en mantener políticas de Estado que perduren?

La vocación de concertación regional se vio muy fortalecida con la recuperación de la democracia en varios de nuestros países. Se multiplicaron los mecanismos de consulta y de adopción de medidas colectivas, se activaron iniciativas para mantener la paz y la seguridad en la región, como el Tratado Interamericano para la Asistencia Recíproca (T.I.A.R), la Organización para la Proscripción de las Armas Nucleares en América Latina (OPANAL) y la declaración de la Zona de Paz y Cooperación del Atlántico Sur -1986-. En 1998, reafirmando los valores democráticos que inspiraban a sus países miembros y asociados, se adoptó a través del Protocolo de Ushuaia, el Compromiso Democrático del MERCOSUR.

Parecería claro que el progresivo “debilitamiento institucional” de los mecanismos de concertación e integración obedece a varios factores, limitándome aquí a los más evidentes y significativos: por un lado, a la multiplicación de organismos regionales y sub-regionales, conformando una red de burocracia multilateral que no sólo dificulta la participación de los países miembros y el seguimiento adecuado de los temas, sino que también deriva en una duplicación de competencias, llegando al absurdo de abordar el mismo tema en organismos diferentes, desde heterogéneas perspectivas y con resultados no siempre absolutamente compatibles, sin mencionar el despilfarro de recursos humanos y económicos.

Por otro lado, al ritmo y modalidades actuales de las negociaciones diplomáticas, que en muchas ocasiones se adelantan por vías de comunicaciones directas entre Mandatarios o Ministros a las decisiones que eventualmente puedan discutirse en los foros multilaterales.

Y finalmente, aunque tal vez el argumento de mayor peso en los últimos años, a la creciente ideologización de la política exterior de los Estados, que dificulta la comunicación y el entendimiento necesarios para llegar a soluciones concertadas ante problemas regionales o comunes. Si bien la alternancia en el poder de distintas corrientes políticas es de la esencia democrática, hay temas y relaciones que son estratégicamente esenciales para los intereses permanentes del Estado, y no pueden ser atendidos ni entretenidos bajo la influencia exclusiva de posiciones ideológicas de confrontación.

Claros ejemplos de este “des-entendimiento” a escala regional han sido, recientemente, el abordaje de la situación en Venezuela -y como consecuencia, las dificultades para el funcionamiento de la O.E.A. y la UNASUR- o, en los últimos días, los desafíos a la plena y efectiva continuidad del MERCOSUR.

La crisis generalizada provocada por la pandemia del COVID-19 podría constituir una excelente oportunidad para concertar esfuerzos y reforzar la cooperación regional. En efecto, algunos países y organismos ya han avanzado en la discusión de medidas de alcance regional o sub-regional con el fin de paliar sus efectos.

El MERCOSUR, como bloque regional, aprobó un fondo de emergencia de 16 millones de dólares, destinado a la Investigación, Educación y Biotecnología aplicadas a la Salud, para combatir el Corona virus en sus países miembros. Asimismo, el Fondo para la Convergencia Estructural del MERCOSUR (FOCEM) transfirió quinientos veinte mil dólares al Paraguay, destinados al Laboratorio Central del Ministerio de Salud Pública de ese país.

El Foro para el Progreso de América del Sur (PROSUR), una de las iniciativas regionales más recientemente creadas, e integrada por ocho países suramericanos (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Guyana, Paraguay y Perú), anunció que sus miembros acordaron facilitar las repatriaciones y realizar una búsqueda conjunta de financiamiento. Reunidos en video-conferencia el 16 de marzo próximo pasado, los Mandatarios de los países miembros acordaron fortalecer la coordinación en aspectos como cierre de fronteras y el transporte aéreo y analizaron la posibilidad de trabajar articuladamente en compras públicas, con el objetivo de facilitar la adquisición de equipos y materiales para atender la pandemia.

Asimismo, los países miembros de la Comunidad Andina (CAN) -Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú- acordaron concertar esfuerzos para el combate al Corona virus, evaluar la posibilidad de efectuar compras conjuntas de insumos médicos e implementar medidas para facilitar el comercio exterior.

Sin embargo, la simple enumeración de estos esfuerzos de concertación indica la multiplicidad de foros y la coincidencia de objetivos de sus Miembros, que a su vez integran dos o más de dichos foros. Ello ejemplifica una de las razones que adujimos para explicar el debilitamiento institucional: la multiplicidad de mecanismos de concertación, y la dilapidación de esfuerzos y recursos orientados a idénticos fines.

Asimismo, la mención del PROSUR nos lleva a otra de las causas: la ideologización de la política regional. El PROSUR fue creado en marzo de 2019, como una forma de reemplazar a la UNASUR, que -en virtud de desencuentros sustanciales entre sus miembros a raíz, fundamentalmente, de la crisis en Venezuela y el manejo político y administrativo del organismo- fue perdiendo fuerza y membresía. Ya en abril de 2018 se desvincularon de la UNASUR los Gobiernos de la Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Paraguay y Perú. Posteriormente se retiraron Ecuador (sede del Organismo) y el Gobierno provisorio en Bolivia. Asimismo, una de las primeras medidas del nuevo Gobierno del Uruguay ha sido el anuncio de su retiro de la Unión.

La crisis en Venezuela disparó una situación de profundos desencuentros en el marco de la Organización de Estados Americanos (OEA), órgano regional en el que no sólo participan los países de América Latina y el

Caribe, sino también -en carácter único- los Estados Unidos de Norteamérica y Canadá. En el 47^a. período ordinario de sesiones de la Asamblea General de la Organización, celebrada en México en el año 2017, se vio descarnadamente la fractura que afectaba a sus miembros y, quizás por primera vez en la historia de la O.E.A., los países del Caribe no lograron adoptar una posición común. Ello se replicó en el conjunto de los miembros, que no pudieron alcanzar el consenso para una Declaración sobre Venezuela, y este país anunció en el mes de abril de ese año, su retiro de la Organización.

Fue también a raíz de la crisis en Venezuela que, por iniciativa de Perú, se creó el Grupo de Lima, en el que participa la mayoría de los países latinoamericanos, con excepción de los países de la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América -ALBA-. Los recientes cambios de gobierno en países de la región han debilitado el impulso inicial de este Grupo, constituido originalmente con el objetivo de buscar salidas a la crisis venezolana.

El último mecanismo de integración afectado por desencuentros y diferencias de opinión ha sido el MERCOSUR, a raíz de la reticencia de algunos de sus miembros a participar en reuniones de concertación y, en la última semana, el anuncio del Gobierno argentino de apartarse de las negociaciones externas del bloque regional, ante la determinación del bloque de continuar negociaciones de libre comercio con Corea del Sur, Canadá, India, el Líbano y Singapur. La decisión del Gobierno argentino se fundamentó en la necesidad de hacer frente, prioritariamente, a los desafíos que plantea la pandemia del Corona virus y de proteger la industria y la economía nacionales en esta circunstancia.

Conclusión

Se dice que las crisis constituyen una oportunidad. Ello generalmente es cierto, si se hace un buen uso de la oportunidad. Pero cierto es también que las crisis sirven como reveladores o detonadores de problemas que las preceden. En el caso de América Latina, el Corona virus ha dejado al descubierto no sólo las falencias de los sistemas sanitarios y, en forma general, económicos, de los países que la integran, sino que ha revelado también las flaquezas de sus sistemas institucionales y de las relaciones entre sus miembros.

Muchos autores han advertido sobre el peligro que esta pandemia, como otras crisis de alto impacto, deriven en ejercicios autoritarios o abusos de poder, que se desconozcan los mecanismos institucionales de la democracia o que sirva como trampolín para alcanzar resultados políticos que en circunstancias normales serían más difíciles de obtener. América Latina, con su ya crónica debilidad institucional y sus recurrentes crisis políticas y económicas, es campo fértil para aventuras de esa naturaleza.

Esperemos que el inevitable impacto del COVID-19 pueda ser superado con más democracia, mayor respeto a las instituciones y una mejor y más profunda concertación entre los países latinoamericanos.

Fuentes bibliográficas:

CEPAL - Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Informe especial: América Latina y el Caribe ante la pandemia del COVID-19: efectos económicos y sociales - Abril 2020

FMI - Fondo Monetario Internacional. Perspectivas de la Economía Mundial - Abril 2020

LATINOBAROMETRO - Informe Latinobarómetro 2018 - Noviembre 2018