

**Estructuras y procesos del orden internacional post COVID-19:
impactos sobre América del Sur.**

Sebastián Vigliero

Docente universitario UBA, UCEMA, UADE

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

svigli@hotmail.com

Resumen:

Tanto de las estructuras de orden como de los procesos emergentes que lo asisten están en un proceso de aceleración. El orden internacional está siendo condicionado por “procesos” endógenos en ascenso que permiten reconfigurar el poder. En los últimos años la transformación de la relación entre seguridad, economía, tecnología y salud devino en una fuerza prioritaria que condujo a cambios en el mundo. América del Sur debería tomar nota de los impactos políticos y económicos que la pandemia produce, para poder así elaborar un diagnóstico claro del futuro que le espera.

Palabras claves: estructura internacional; procesos emergentes; pandemia.

Abstract:

Both structural order and the emerging processes that guide them are on a path of acceleration. The international order is being conditioned by rising endogenous “processes” that allow the reconfiguration of power. In recent years, the transformation of the relationship among security, economy, technology, and health, has become a primary force driving issues of world change. South America should take note of the political and economic impacts that the pandemic produces, in order to prepare a clean diagnosis of the future that awaits it.

Key Words: International Structure; Emerging Processes; Pandemic.

La pandemia surgió en Asia, tuvo su llegada silenciosa en Europa y seguidamente llegó al continente americano pero impactó, particularmente, en América del Sur con miles de contagios y de muertes que se amplían diariamente. Esta vez, un nuevo drama social y económico acecha de manera directa a las políticas públicas de la región latinoamericana, que contaban con economías desaceleradas desde el año pasado y con problemas de institucionalidad democrática en algunos países andinos.

Si bien, las medidas de cuarentena adoptadas por los gobiernos latinoamericanos, impartidas con distintos alcances, estarían surtiendo los efectos esperados, tales como el retraso del índice de contagios. No obstante, todavía son más que inciertos los costos y consecuencias y que tendrá a nivel interno de cada país. Por ello, es necesario prestar atención a una serie de alteraciones y dificultades que el mundo post pandemia atravesará y advertir lo que nos espera en la región.

Con la aparición del COVID 19, que es una enfermedad infecciosa causada por el virus SARS-CoV-2. (coronavirus 2 del síndrome respiratorio agudo grave) el mundo de las relaciones internacionales se pregunta cómo se desarrollará tras la desaparición de esta pandemia. Pero más que “cambio” o “continuidad”, hace tiempo estamos en un camino de aceleración, tanto de las estructuras de orden como de los procesos emergentes que lo asisten. El mundo no se va a reconfigurar de inmediato, aunque tampoco permanecerá igual.

Como diría el economista Paul Krugman, vivimos en tiempos raros o, mejor dicho, tiempos difíciles, ya que, cada vez son más recurrentes los episodios que hacen tambalear al orden internacional, sean de índole política, económica o social. Si observamos, desde el marco de la seguridad internacional, constatamos que Al-Qaeda y el ISIS transformaron al terrorismo en un actor mundial virulento sin “código postal” y sin límites fronterizos establecidos, convirtiéndolo en un nuevo participante de la geopolítica internacional. Estas organizaciones modificaron la tradicional amenaza militar estatal por otra de tipo asimétrica, donde los conocidos “estados-nación” se enfrentan con unos actores internacionales que son “no estados”.

Con respecto a la economía, la crisis financiera del 2008 fue el corolario de un proceso de creciente “*financiarización*” que transformó al capitalismo y puso de relieve tres aspectos: 1) la financiarización relaciona la crisis económicas con las finanzas, 2) alude a determinada fase del desarrollo capitalista, y hace referencia a 3) a la creciente importancia de los intereses financieros, los mercados financieros y los agentes e instituciones financieras en el funcionamiento de las economías nacionales e internacionales. Este creciente protagonismo se refleja en un “patrón de acumulación en el cual la obtención de beneficios ocurre crecientemente mediante canales financieros, más que el comercio y la producción de mercancías (Krippner, 2005)¹

La salud, por otro lado, también representa un área de cuestión, ya que las enfermedades y pandemias se enmarcan un tipo de amenaza más visible y de acción más rápida. La pandemia es un “hecho social total”, como sostiene Ignacio Ramonet, cuyos efectos se sienten en todo el planeta al mismo tiempo². Durante el primer cuatrimestre de 2020, la cifra de fallecidos por COVID-19 habría sido superior a la de HIV, malaria y gripe³. En Estados Unidos, este virus llegó a sumar en sólo 4 días la misma cantidad de muertes que se produce en un día por otras afecciones⁴.

Lo cierto es que hoy el mundo está prácticamente paralizado: las economías permanecen frenadas, las empresas continúan quebrando, y la falta de trabajo es abrumadora. EE.UU y Rusia, por ejemplo, suman alrededor de 30 millones de personas que hoy no pueden trabajar. Según la Organización Internacional del Trabajo (OIT), para finales de abril alrededor del 68% de la fuerza laboral mundial reside en países donde existen restricciones o cuarentenas -llegó a alcanzar el 81% a mediados de abril-; por otra parte, el 37,5% de la masa laboral se emplea en sectores de riesgo disruptivo,

¹ Krippner, G. R. (2005). The financialization of the American economy. *Socio-Economic Review*, 3(2), 173-208.

² Ignacio Ramonet, “La pandemia y el sistema- mundo”, disponible en <https://www.eldiplo.org/notas-web/la-pandemia-y-el-sistema-mundo/>

³ Estadística trazada a partir de la provisión de datos en <https://www.worldometers.info/>.

⁴ Graham Allison. (2020). “Coronavirus as a Strategic Challenge. Has Washington Misdignosed the Problem?”. Harvard Kennedy School. Belfer Center for Science and International Affairs. Paper April.

tales como alimentos, servicios, comercio, bienes raíces, manufacturas, turismo negocios y administración⁵.

Mientras tanto, la política nacional, local o estatal latinoamericana busca dar respuestas a todos estos inconvenientes, pero la “anarquía” en las estructuras de orden internacional sigue siendo una constante. Las grandes potencias no sólo no cederán en la disputa de poder, tal cual lo sostiene John Mearsheimer⁶, sino que también la profundizarán, aunque de manera más “táctica”. Estos actores buscarán afirmarse, mejorando su posición relativa en el orden estratégico-militar y económico, como hemos visto con China y EE.UU, o con Irán e Israel. No obstante, en pleno desarrollo del COVID 19, también subsisten altas dosis de cooperación entre estados: Rusia envía ayuda sanitaria a Italia y a EE.UU, como también China lo hace con Europa y América Latina.

Asimismo, en el ámbito multilateral, foros de envergadura, tales como el G-20 que se comprometieron desde el 26 de marzo pasado a través de un comunicado conjunto a adoptar las medidas "que hagan falta" para minimizar el daño social y económico que está generando el coronavirus y afirmaron que están inyectando 5 billones de dólares en la economía global. También afirmaron que van "a tomar todas las medidas de salud necesarias y buscar asegurar la financiación adecuada para proteger a la gente, especialmente los más vulnerables".

Igualmente, los líderes del grupo asumieron el compromiso de compartir "información oportuna y transparente", intercambiar datos epidemiológicos y clínicos, compartir materiales para la investigación y "fortalecer los sistemas de salud a nivel mundial".

En ese sentido, apuntaron la importancia de fortalecer el mandato de la Organización Mundial de la Salud (OMS) en la coordinación de la lucha contra la pandemia y se comprometieron a "proporcionar recursos inmediatos" a la agencia de Naciones Unidas, así como a otras organizaciones y fondos como la Coalición para las Innovaciones en

⁵ Según las estadísticas de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). <https://ilostat.ilo.org/topics/covid-19/>.

⁶ John J. Mearsheimer. (2001). “Anarchy and the Struggle for Power”, in Mearsheimer, John. *The Tragedy of Graet Power Politics*. New York, W.W. Norton & Company, pp. 29 – 54.

Preparación para Epidemias (CEPI) Por último cabe destacar que en el documento, los líderes sostuvieron que la pandemia "es un poderoso recordatorio de nuestro nivel de interconexión y de nuestras vulnerabilidades".⁷

De modo paralelo, cuando por momentos creemos en el encuentro de soluciones conjuntas, desde foros u organismos internacionales, nos encontramos que por momentos los estados actúan chocando intereses, y buscan salirse con la suya. Obsérvese que durante la crisis sanitaria, varios países han incurrido en acciones disruptivas, como cerrar fronteras y pugnarse insumos médicos, para salvar a su población. Algunos también proponen acusaciones cruzadas, como EE.UU. y Gran Bretaña acusando a China por haber permitido la propagación del virus y a la Organización Mundial de la Salud (OMS) "*por no haber mala gestión y encubrimiento de la expansión del coronavirus*"⁸. Frente a este comportamiento, los intereses demuestran que los estados y la defensa de los intereses y la población nacional siguen vigentes.

¿Frente a pandemias globales, las respuestas son nacionales?

Como sostiene Richard Hass, existe una brecha importante entre problemas globales y la capacidad de dar respuesta a ellos; la capacidad de la "comunidad internacional" es algo aspiracional pero son los estados quienes deben dar respuestas.⁹ Así como el "poder duro", radicado predominantemente en los medios militares y económicos de cada nación, es el que define la posición de los estados en la jerarquía internacional, sin embargo en este contexto van surgiendo poderes "no duros", tales como las finanzas, el comercio y la tecnología que ya no son actores secundarios, y adoptan cada vez más una

⁷ Ver: <https://www.gob.mx/presidencia/prensa/cumbre-extraordinaria-de-lideres-del-g20-26-de-marzo-de-2020-declaracion-conjunta-sobre-covid-19>. O ver: [https://g20.org/en/media/Documents/G20_Extraordinary%20G20%20Leaders%E2%80%99%20Summit_Statement_EN%20\(3\).pd](https://g20.org/en/media/Documents/G20_Extraordinary%20G20%20Leaders%E2%80%99%20Summit_Statement_EN%20(3).pd)

⁸ "*Coronavirus: las duras críticas de líderes mundiales a Trump por suspender el financiamiento de Estados Unidos a la OMS en medio de la pandemia de COVID-19*". Ver en: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-52292759>

⁹ Richard Hass.(2020). "The Pandemic Will Accelerate History Rather Than Reshape It". *Foreign Affairs*, April 7th. <https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2020-04-07/pandemic-will-accelerate-history-rather-reshape-it> .

conducta cambiante y difícil de predecir, por lo que también marcan estructuras de poder mundial en ascenso.

En 2008, la “gran crisis económica” talló las relaciones internacionales y sus secuelas han sido difíciles de controlar, a pesar del liderazgo del dólar y el poder económico de EE.UU. Los cambios producidos en el orden financiero han buscado remediar los excesos irresueltos del capitalismo. Durante la pandemia actual, tanto los grandes poderes como aquellos con menor influencia se han visto obligados a acomodarse para no perder, incluso relegando posturas de maximización, porque el sistema ofrece un panorama futuro incierto. Para la economista Carmen Reinhart, no se veía una crisis así en la economía mundial desde la Depresión de 1930 y la crisis afectará a todos los países por igual¹⁰.

De un día para el otro, EE.UU aprobó lanzar un plan equivalente al 25% de su PBI para asistirse a sí mismo; la Unión Europea (UE) hizo lo propio con un primer paquete de rescate y los países de la zona euro prevén un crecimiento en el endeudamiento, sobrepasando holgadamente los límites acordados oportunamente. La crisis de la pandemia tendrá mayores costos para los países menos desarrollados y permitirá una estrategia de recuperación más rápida para las economías centrales.

La estructura de orden internacional está siendo condicionada por “procesos” endógenos del sistema, que permiten reconfigurar el poder constantemente. Los mismos cobran una importante dimensión debido a que se aceleran y adquieren intensidades distintas, Joseph Nye y Robert Keohane denominan a esto “velocidad institucional”¹¹: a veces avanzan muy rápido a partir de la irrupción de los avances tecnológicos, como de la tecnología 5G, y a veces se frenan de golpe frente a una crisis, una guerra o una pandemia. En todo caso preanuncian la manera en que se va a desenvolver el sistema, y nos advierten sobre algunos de los futuros problemas. De aquí la importancia, como

¹⁰ Carmen M. Reinhart and Kenneth Rogoff.(2020).: “The Coronavirus Debt Threat”. *The Wall Street Journal*, Opinion, March 26th . <https://www.wsj.com/articles/the-coronavirus-debt-threat-11585262515?mod=searchresults&page=1&pos=4> .

¹¹ Robert Keohane y Joseph S. Nye (jr.). (2000). “Globalization: What’s new? What’s not? (And So What?)”. *Foreign Policy*, Issue 118 (Spring), p. 114.

anticipa Graham Allison, de contar con preparados analistas en Inteligencia, profesionales de las finanzas e historiadores como para anticiparlos y enfrentarlos¹².

En pocas semanas pareció que el mundo se embarcaría en una guerra y no sería el mismo de antes. Pero el tablero donde se dirimen las relaciones internacionales ha producido cosas inusuales: pese a resistir, Rusia se ha plegado con Arabia Saudita y a la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) para disminuir la producción de petróleo, buscando salvar los precios y salvarse a sí misma. El pragmatismo ha primado frente al abismo, pues el consumo de energía mundial ha disminuido para todo el mundo.

China, por otro lado, está siendo indagada internacionalmente por sus actos frente al virus. En realidad, debido a su comportamiento y a las consecuencias que desató en el resto del mundo. Frente a la gravedad de la pandemia, algunos liderazgos parecieran no estar a la altura de las circunstancias. Esto nos retrotrae a un problema de “primera imagen” de las relaciones internacionales: las imprevisiones y las guerras a veces tienen origen en la conducta de los hombres y de los líderes. Aunque algunos jefes de estado hayan minimizado la amenaza, el fenómeno los superó, enfrentándolos a problemas domésticos graves.

La particularidad de hoy es que, una vez más, nadie queda inmune frente a la competencia económica, la guerra, o la pandemia. Las acciones de los actores involucrados no son estáticas sino dinámicas, porque ofrecen un mayor o menor margen de desempeño según sea la circunstancia y las ventajas comparativas. En la UE existen desacuerdos sobre cómo salir de la pandemia y cómo administrar los costos de reconstrucción; la Comisión Europea estima un equivalente al 10% del PBI.

Francia, Italia, España, Portugal, Bélgica, Grecia y Luxemburgo, entre otros, están entre los partidarios de “*mutualizar*” las deudas que representen los costos sanitarios, sociales y económicos; en cambio, Holanda, Finlandia Austria y Dinamarca quieren reglas más claras a la hora de ejecutar cualquier medida. La realidad los obligará de un modo u otro a cerrar filas de manera más estrecha en torno a políticas concertadas de gasto; no hay margen para “el jinete solitario”.

¹² Allison, *op. cit.*, p. 24.

En todos los casos, el poder puede ser balanceado, o administrado en forma más táctica. La crisis actual no debe preocuparnos por un falso dilema entre “economía” o “salud”, “estados” u “organismos internacionales”, o “democracia” o “no democracia”. Hoy estamos en “modo pausa”, pero surgen indicios que muestran la estrategia de salida. La primera novedad es una paradoja, ya que el cumplimiento estricto de las cuarentenas demuestra ser efectivo para erradicar el virus y estar mejor preparados para volver a encender las economías¹³. Otro desarrollo importante es que los estados han tomado la delantera para administrar la crisis, moviendo la maquinaria de políticas de bienestar económico, social y sanitaria. Tercero, las crisis financieras ya hicieron desempolvar a los bancos centrales los manuales de “*lecciones aprendidas*”, para poder enderezar aspectos monetarios y crediticios. Por último, ya estamos a la espera de una vacuna, aunque teniendo en cuenta los tiempos de estudio, de prueba y de resultados,¹⁴ puede demorar.

En América Latina la pandemia tampoco ha interrumpido la política internacional. El comportamiento de algunos países del MERCOSUR parecería destinado a buscar otras alianzas fuera del esquema de integración regional. Brasil y Uruguay, han expresado en alguna oportunidad la necesidad de concertar unilateralmente acuerdos de libre comercio con otros actores, tales como la Alianza del Pacífico y EE.UU. Argentina¹⁵, por su parte, recientemente planteó la necesidad de avanzar en la búsqueda de soluciones conjuntas que permitan a los países del bloque avanzar a ritmos diferenciados en la agenda de relacionamiento externo, teniendo en cuenta la situación interna de la Argentina y el marco internacional. Asimismo reafirmó al MERCOSUR como mecanismo sustantivo de integración regional y planteó la necesidad de continuar profundizando la agenda interna del bloque, ya que es clave para el desarrollo de la competitividad de nuestros países.

¹³ Ver el reciente draft paper de Sergio Correia, Stephan Luck, and Emil Verner. (2020). “Pandemics Depress the Economy. Public Health Intervention Do Not: Evidence from the 1918 Flu”. Los autores trabajan en la Federal Reserve Board, Federal Reserve Bank of New York y en el Massachusetts Institute of Technology (MIT) Sloan School of Management, respectivamente.

¹⁴ Nicole Lurie, Melanie Saville, Richard Hatchett, and Jane Halton, (2020). “Developing Covid-19 Vaccines at Pandemic Speed” . *New England Journal of Medicine*. Perspectives, 17th April.

¹⁵ <https://www.cancilleria.gob.ar/es/actualidad/noticias/el-gobierno-argentino-y-el-mercosur>

La bifurcación de estructuras institucionales en la experiencia latinoamericana ha sido una constante difícil de contrarrestar. Pero hoy el mundo post-pandemia nos deja con poco margen de maniobra: bajos precios internacionales de los productos primarios, interrupción de la demanda internacional, incremento del gasto público, emisión monetaria, quiebras de empresas y desempleo. A esto se suman el endeudamiento y la reversión del flujo de capitales¹⁶.

El virus puso en sobre aviso a la región: los países del marco regional deberán enfrentar los coletazos de la crisis usando políticas heterodoxas -con cierta dosis de ortodoxia- para alcanzar equilibrios macroeconómicos modestos y sustentables a la vez. La regla debería ser llevar adelante acciones conducentes capaces de recrear sinergias para potenciar los efectos. Por más instituciones que la región ostente, sólo la ingeniosidad multilateral *ad hoc* permitirá diálogos ágiles y fructíferos para consensuar acciones. Pese a la variedad ideológica de los gobiernos y a las realidades distintas que padecen los países, la convivencia económica y política será fundamental e indispensable para, al menos, trazar una hoja de ruta inteligente.

Varios países de la región demostraron estar a la altura de las circunstancias frente a la crisis sanitaria. En la emergencia, tuvieron la contundencia y la velocidad para diezmar la amenaza de la pandemia. Será el turno, ahora, de animarse y dar el salto para coordinar estrategias de cara al crecimiento económico.

De aquí en más, se abre la etapa donde el mundo cobra un nuevo impulso para lidiar con los embates que nos esperan en el futuro. El verdadero desvelo yace en encontrar un orden que evite el colapso y minimice las pérdidas para todos.

¹⁶ Reinhart and Rogoff, *op. cit.* .