

América del Sur: una periferia convulsionada

Bernabé Malacalza

América del Sur es la región más castigada del planeta como efecto del coronavirus. Una gran depresión económica de arrastre y un creciente malestar social, agravados por la pandemia, hacen al actual estado de convulsión, que se expresa en protestas sociales. Al mismo tiempo, se observa en este delicado escenario un incremento de la presencia de Estados Unidos y de China que, desde diferentes prismas, observan con atención la espiral de inestabilidad e intentan demarcar diversas formas de control.

«Quien ha visto vaciarse todo, casi sabe de qué se llena todo», escribió Antonio Porchia, escritor ítalo-argentino, en 1943¹. Para una región como América del Sur, que ingresó en un estado de convulsión en 2019 por distintos motivos, que ha visto desmantelados en ese mismo año organismos regionales como la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur) y mecanismos de gobernanza como el Consejo Suramericano de Salud, y que se encuentra más vulnerable y expuesta a la rivalidad entre Estados Unidos y China desde que Washington decidió apostar a frenar la ascendente influencia económica, financiera, comercial y tecnológica de Beijing en su periferia, es una necesidad clave conocer lo que se vació para aspirar a llenarlo.

Bernabé Malacalza: es doctor en Ciencias Sociales, investigador adjunto del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (Conicet) de Argentina y docente del doctorado en Desarrollo Económico de la Universidad Nacional de Quilmes (UNQ) y de la maestría en Estudios Internacionales de la Universidad Torcuato Di Tella (UTDT).

Palabras claves: crisis, multilateralismo de bienestar, sindemia, América del Sur, China, Estados Unidos.

1. A. Porchia: *Voces reunidas*, Alción Editora, Córdoba, 2016.

Indicar de qué forma y por qué razones América del Sur se ha convertido en la región más castigada del planeta a causa de la pandemia de coronavirus no es una parada sencilla. El momento actual es singular en muchos sentidos. ¿A qué se debe el impacto desproporcionado de la pandemia en la región? ¿En qué medida ello obedece a causas endógenas? ¿Cuáles son los puntos candentes que las principales potencias, Washington y Beijing, están observando? ¿Contribuye la presencia ubicua de potencias extrarregionales a la erupción de este volcán? ¿Cómo se puede canalizar un impulso constructivo centrípeto que no sea meramente restaurador de fórmulas pasadas y responda adecuadamente a los desafíos actuales?

Algo se rompió

A fines de junio de 2021, América del Sur acumula más de 75.000 casos de covid-19 por cada millón de habitantes, casi 10.000 más que América del Norte y por encima de esa cifra respecto a Europa. Los 985.346 muertos contabilizados oficialmente por causa de la enfermedad son equivalentes a una proporción de 25,3% del total mundial, a pesar de que la población sudamericana representa solo 5,5% del total global. Una tesis extendida sobre las razones de este descalabro es que los efectos de la pandemia se habrían agudizado por el mayor costo relativo socioeconómico —en comparación con los países desarrollados— de implementar medidas de aislamiento social preventivo y obligatorio. Desde el inicio de la pandemia, los gobiernos debieron buscar un delicado equilibrio entre los objetivos de salud pública, cumpliendo a la vez con el mandato conferido por la población para conservar los medios de subsistencia y la actividad económica. Sin embargo, ¿cuáles han sido los condicionantes estructurales previos?

La pandemia de covid-19 llegó a América del Sur con el trasfondo de una gran crisis de arrastre. La región estaba en su peor crisis en casi un siglo antes de 2020. Según un informe de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), el sexenio 2014-2019 fue uno de los de menor crecimiento desde que hay registro, solo comparable con los que incluyen a la Primera Guerra Mundial o la Gran Depresión. El crecimiento promedio fue de solo 0,3% y el crecimiento por habitante fue negativo. De esa manera, la pandemia llegó en el peor de los escenarios y llevó a la mayor contracción del PIB desde 1900 y a que se registrara en América del Sur el desempeño más pobre entre las regiones en desarrollo. Como si esto no bastara, el descalabro social conforma un cóctel explosivo con los desequilibrios económicos. En el último año, la tasa de pobreza alcanzó el 33,7%, la desigualdad en la distribución del ingreso aumentó el equivalente a 2,9% del índice de Gini y la

inseguridad alimentaria llegó a 40,4% de la población, lo que significa una proporción de 65 millones de personas². La situación, por lo tanto, no solo es de declinación, sino de un contrato social fracturado, tal como lo refleja el fuerte deterioro de los indicadores económicos y sociales.

Previo a la pandemia, ya se observaba una considerable inconformidad de los sudamericanos con la persistente desigualdad y una insatisfacción con el funcionamiento de la política. Esto se ha traducido en demandas de mayor igualdad y no discriminación, y en algunos casos, en procesos de movilización social. Las protestas sociales que estallaron a fines de 2019 en Chile, Ecuador y Bolivia siguieron su paso firme en Perú, Brasil y Colombia, pese al contexto de plena ebullición de casos de covid-19. La erupción de este volcán es un subproducto de un creciente malestar social que deviene de la exacerbación de una situación de eferescencia previa, concatenada con una variedad de causas políticas, económicas y sociales. Según un estudio de la Cepal³, el aumento de las frustraciones de la ciudadanía está relacionado con el deterioro socioeconómico, que se traslada a un cuestionamiento generalizado de la distribución del bienestar, el acceso a la salud, la educación o la protección social y la desigualdad social; con las debilidades político-institucionales, que se expresan en una insatisfacción con la representación política; y con la evaluación negativa de las relaciones sociales, manifestada en experiencias de individualismo exacerbado, polarización ideológica y vivencias de discriminación. La fractura está expuesta.

En esa dirección, es menester observar que el concepto de pandemia no solo es insuficiente, sino que podría ser acotado e inútil para demarcar el fin de un evento cuya duración aparentemente será mucho mayor que el tiempo que lleve la inmunización colectiva de América Latina. En el actual contexto, es correcto hablar de «malestar en la sindemia». El concepto de sindemia admite varias acepciones. Una de ellas es la suma de dos o más epidemias concurrentes o secuenciales que exacerbaban el pronóstico y la carga de una enfermedad. Un ejemplo reciente es el comienzo de la circulación comunitaria y simultánea de las nuevas variantes de covid-19 propias de la región (Lambda y p1) y de otras regiones (Delta). Otra acepción refiere al neologismo creado mediante la unión de las palabras «sinergia» y «epidemia», que fuera acuñado por la antropóloga Merrill Singer a

En el actual contexto, es correcto hablar de «malestar en la sindemia»

2. Cepal: «La paradoja de la recuperación en América Latina y el Caribe. Crecimiento con persistentes problemas estructurales: desigualdad, pobreza, poca inversión y baja productividad», Informe Especial Covid-19 N° 11, 7/2021.

3. Cepal: *Panorama social de América Latina 2020*, Naciones Unidas, Santiago de Chile, 2021.

mediados de la década de 1990⁴. Las sindemias son fenómenos biosociales que suelen ser consecuencia de una inequidad sanitaria previa causada por factores como la desigualdad social, la pobreza o la violencia estructural. La figura se parece a una *matrioshka*, la muñeca icono de la cultura rusa, en la que una pieza madre contiene varias piezas más hasta llegar a la pieza semilla. En ese sentido, la crisis pandémica es solo una capa exterior, mientras que en el núcleo están los desequilibrios económicos, sociales y ambientales.

La región, por lo tanto, inició una nueva década con tres grandes y complejos desafíos: una gran depresión de arrastre, un creciente malestar social expresado en movilizaciones sociales y el impacto de una sindemia cuyo final es todavía incierto. La llegada de la vacuna regeneró esperanzas, pero

**¿Estamos
ad portas de una
nueva ola
de inestabilidad
social e
institucional?**

no solucionó las cuestiones de fondo. Tanto por los problemas estructurales de índole social y económica como a raíz de la pandemia, en la región se experimenta un gran deterioro de las condiciones de vida, que se observa en indicadores objetivos que tienen correlato en expresiones subjetivas de malestar. Mientras América del Sur atraviesa aún el coronavirus con diferentes ritmos de vacunación en los países, ¿estamos *ad portas* de una nueva ola de inestabilidad social e institucional?

¿Expresan las movilizaciones en Chile, Ecuador, Perú, Brasil y Colombia distintas aristas de una ruptura del contrato social en la región? ¿Qué implicancias tiene y tendrá esta «gran convulsión» en la geopolítica regional?

EEUU y la «presencia por evangelización»

Los principales objetivos históricos de Washington en la región han sido garantizar su seguridad y propender a una estabilidad deseada. Para lograrlo, aplicó premios y castigos, políticas de «buena vecindad» y de «gran garrote», mediante un amplio abanico de instrumentos que van desde la ayuda y el financiamiento al recurso a la coerción diplomática, la ocupación física o la instalación de bases militares. Hoy la preocupación palpable de Washington se expresa en la percepción de que las causas de la fragilidad regional pueden ser múltiples, no solo político-institucionales, sino también sociales, económicas y ambientales. Aun en países que demuestran solidez institucional, el deterioro de la situación socioeconómica y/o el malestar social a raíz de la pandemia pueden ser fuente de crisis e inestabilidades varias.

4. M. Singer: *Introduction to Syndemics: A Critical Systems Approach to Public and Community Health*, John Wiley & Sons, San Francisco, 2009.

Esta situación de «periferia convulsionada» no solo implica un mayor peso de las relaciones de jerarquía entre centro y periferia, sino también la peculiaridad de que las elites regionales son hoy más vulnerables a la «tensión emocional» que implica la disputa EEUU-China. En 1950, cuatro años después de enviar su famoso cable al secretario de Estado estadounidense George Marshall en el que detallaba sus puntos de vista sobre la Unión Soviética y la política estadounidense al respecto, George Kennan envió otro memorando al secretario de Estado Dean Acheson en el que incluyó una serie de afirmaciones notables sobre la importancia de América Latina para EEUU ante una eventual guerra con la URSS⁵. La relevancia de la región –sostenía Kennan– no guardaba en sustancia relación con la presencia de bases militares, tampoco con la defensa del Canal de Panamá y el reaseguro de la presencia naval en dos océanos; en esencia, radicaba en «la posibilidad de que las actitudes de los latinoamericanos puedan influir en la tendencia política general de la comunidad internacional». En pocas palabras, habría sido un golpe profundo a la moral de Washington que la región se sumase al bando opositor. Estas recomendaciones de Kennan, que apuntaban a restaurar el dominio y la presencia estadounidenses en la región sobre la base de que era importante «mantener la realidad de que somos un gran poder y que los latinoamericanos nos necesitan más de lo que nosotros a ellos», hoy parecen cobrar vigencia⁶. ¿En qué medida pesa en la actualidad el factor psicológico en la disputa entre EEUU y China? ¿Da esto pie a una suerte de estrategia de evangelización desde Washington sobre los paraísos que ofrece el país del Norte frente al infierno que implicaría para la región alinearse con China?

La «Guía estratégica provisional de seguridad nacional» dada a conocer por el gobierno de Joe Biden el 3 de marzo pasado define a China como «el único competidor», una condición de gran rival que no difiere en esencia de lo expresado por la administración Trump. Si bien el gobierno de Biden inició sus primeros contactos en América Latina con México y Centroamérica como prioridad, ha comprendido, en el marco de la rivalidad con China y la creciente presencia de este país en América del Sur, que es importante desarrollar una estrategia hacia la región que aborde tanto los fenómenos de la convulsión como de la penetración. Las principales señales de alarma en el primer año de gobierno parecen estar en el riesgo de una espiral de inestabilidad regional que genere condiciones para la penetración de actores externos, primordialmente China. Ese

5. Juan Tokatlian: «Latin America Between Kennan and Obama» en *Project Syndicate*, 15/5/2015.

6. «Memorandum by the Counselor of the Department (Kennan) to the Secretary of State, Washington», 29/3/1950, disponible en <<https://resources.primarysource.org/c.php?g=767969&cp=5508195>>.

diagnóstico aparece también en una alocución del 16 de marzo pasado del jefe del Comando Sur, Craig Faller:

Hay una espiral acelerada de inestabilidad que se apodera de la región a medida que la pandemia ha aumentado la fragilidad. América Latina y el Caribe han sufrido una de las tasas de mortalidad por covid-19 más altas del mundo, y durante mis viajes a la región, fui testigo de la profunda tensión física y emocional que están experimentando las naciones. (...) Inmediatamente después de las protestas públicas generalizadas contra los gobiernos en toda la región a fines de 2019, estas pérdidas por el covid-19, junto con agravantes socioeconómicos de larga data y corrupción, han creado las condiciones para una inestabilidad y disturbios aún mayores entre nuestros países socios. Estas condiciones crean una región más frágil que sirve como terreno fértil para que nuestros competidores promuevan sus propios intereses, tanto malignos como legítimos, lo que hace que este desafío sea aún más complejo. Incluso algunos de nuestros socios más fuertes corren el riesgo de inestabilidad debido a esta confluencia de factores (...).⁷

Si bien no existe un documento de referencia, los lineamientos para América del Sur se pueden inferir de la visita a Brasil y Argentina del asesor de Seguridad Nacional de EEUU, Jack Sullivan, en agosto de este año; o bien de las declaraciones públicas de los funcionarios de menor rango del Departamento de Estado y del Consejo de Seguridad Nacional. Una de las máximas preocupaciones de EEUU que aparecen en el corto plazo es el posible desembarco en la región de la tecnología 5G, de la mano de las empresas de telecomunicaciones chinas Huawei y ZTE. Así, la opción del veto a las «telcos» chinas ha sido presentada como un «auxilio» para que los países de la región eviten caer en los tentáculos «malignos» y no transparentes de China. No se trata, sin embargo, de una confrontación nueva, sino de algo que se remonta ya a la presidencia de Barack Obama, cuyo gobierno inició las primeras investigaciones sobre las firmas chinas⁸,

7. Declaración del almirante Craig S. Faller, jefe del Comando Sur de los Estados Unidos ante el 117^{mo} Congreso del Comité de Servicios Armados del Senado, 16/5/2021, disponible en <www.southcom.mil/>.

8. La primera vez que las «telcos» chinas fueron categorizadas como amenaza a la seguridad fue en 2012, en el informe «Investigative Report on the US National Security – Issues Posed by Chinese Telecommunications Companies Huawei and ZTE», elaborado por un comité del Congreso y disponible en <[https://stacks.stanford.edu/file/druid:rm226yb7473/HUAWEI-ZTE%20INVESTIGATIVE%20REPORT%20\(FINAL\).pdf](https://stacks.stanford.edu/file/druid:rm226yb7473/HUAWEI-ZTE%20INVESTIGATIVE%20REPORT%20(FINAL).pdf)>.



y continuó con Donald Trump en la Casa Blanca, cuando se aplicaron las primeras restricciones y sanciones⁹.

La disputa tecnológica encuentra también su correlato en la diplomacia de vacunas. En esa dirección, la estrategia de donaciones a la región dispuesta por el secretario de Estado Anthony Blinken busca reaccionar y contrarrestar el avance de las vacunas de China y Rusia, mientras se habilita el apoyo logístico a los laboratorios farmacéuticos estadounidenses en competencia con los chinos y los rusos por el acceso a mercados. Como se observa en el cuadro 1, las prioridades de las donaciones en la subregión han sido extender el salvataje a Paraguay —único país que mantiene su lealtad a Taiwán en el histórico diferendo—, apoyar a Uruguay —en tratativas para un acuerdo comercial amplio con Washington— y asistir a Ecuador y Colombia —países de importancia en la dimensión militar—. No es novedad entonces que los intereses estratégicos y económicos de Washington se entrelacen en un mismo canal, combinando componentes defensivos (reacción) y ofensivos (presencia).

A diferencia del periodo de la Posguerra Fría, en el actual escenario de disputa con Beijing Washington no asume exclusivamente un rol de monitoreador férreo y/o de soporte de la estabilidad, sino que se muestra decidido a extender una «presencia por evangelización», de manera similar al Imperio español, con el objetivo de ejercer una mayor influencia política sobre los gobiernos y contrarrestar el avance económico, comercial y financiero de China sobre su «patio trasero». En ese sentido, Washington apela al mantra de la democracia y la transparencia no solo para rivalizar con el modelo político de China, sino también para intentar frenar su creciente poderío económico en la región. ¿Posee hoy Washington los recursos suficientes para ofrecer incentivos y generar oportunidades económicas alternativas a Beijing? ¿Está EEUU en condiciones de proveer bienes públicos a una región necesitada de ellos? Una extensión de la influencia estadounidense podría sacar provecho de las condiciones de una América Latina con pobre volumen diplomático y en el momento de menor expresión política de mecanismos regionales de gobernanza, en una coyuntura en que se los necesita mucho. Sin embargo, no se vislumbra en el corto plazo que Washington pueda proporcionar alternativas competitivas frente a Beijing en materia de financiamiento, infraestructura y transferencia tecnológica.

9. En abril de 2018, Trump prohibió otorgar subvenciones a empresas estadounidenses que compren equipos de Huawei y ZTE y, a través de la Ley de Autorización de la Defensa Nacional de 2019, impulsó un veto provisional a la compra de equipos de estas empresas.

Cuadro 1

Donaciones de EEUU a países de América del Sur

País receptor	Base o acuerdo militar	Reconoce a Taiwán	Donaciones de China	Vacuna	Dosis donadas	Dosis c/100 hab.
Paraguay	Acuerdo de acceso (Mariscal Estigarribia)	Sí	No	Pfizer	2.000.000	28
Uruguay	-	No	No	Pfizer	500.000	14
Ecuador	Base operativa (Manta)	No	No	Pfizer	2.000.000	12
Colombia	Base expedicionaria e instalaciones	No	No	J&J	6.000.000	12
Bolivia	-	No	Sí	J&J	1.000.000	9
Argentina	-	No	No	Moderna	3.500.000	8
Perú	Centro de operaciones de emergencia y efectivos militares	No	No	Pfizer	2.000.000	6
Brasil	Acuerdo para uso de Base de Alcântara	No	No	J&J	3.000.000	1
TOTAL					20.000.000	

Fuente: elaboración del autor sobre la base de Chase Harrison: «Tracker: us Vaccine Donations to Latin America» en *AS/COA Online*, 28/7/2021, <www.as-coa.org/articles/tracker-us-vaccine-donations-latin-america>.

China y la «presencia por factorías»

La presencia de China en América del Sur reúne algunas variables atípicas. Su esencia radica en la extensión de cuatro procesos concomitantes: el de transformación de su política exterior, el de internacionalización de su Estado, el de internacionalización de sus empresas y el de incremento del rol internacional de sus provincias y ciudades. Esto implica el paso de una proyección originalmente centrada en la clave Estado-Estado hacia una suerte de «presencia por factorías» de corte económico, pragmático y más caótica en su penetración, siguiendo el modelo expansionista del Imperio portugués. Las factorías de los portugueses se construían para centralizar y así dominar

el comercio local de productos hacia Europa; hoy los proyectos de infraestructura de Beijing propenden a hacer más fluido el comercio de materias primas hacia Asia y China continental. Mientras Washington mantiene una presencia esencialmente política y militar ejercida de manera vertical, Beijing se proyecta sobre un rango mayor de actores y de manera más descentralizada, priorizando los lazos económicos, financieros y comerciales con gobiernos subnacionales.

Esta lógica de «presencia por factorías» está estrechamente ligada al máximo proyecto de expansión geopolítica de Beijing; la Iniciativa de la Franja y la Ruta. Se dan en el caso de la diplomacia de vacunas todos los factores que se anotan habitualmente para mostrar expansión de poder económico. En efecto, de un total de 19 países miembros en América Latina de esta plataforma, diez recibieron vacunas chinas, una proporción que equivale a más de 50%. Es preciso señalar también que no solo las exportaciones fueron fluidas hacia miembros de la Iniciativa de la Franja y la Ruta, sino que incluso la política de donaciones se centró en esos destinos, tal como muestran los casos de Venezuela, Guyana, Ecuador y Bolivia (cuadro 2). Por otra parte, Uruguay y Chile, los primeros países sudamericanos en sumarse a la Iniciativa en 2018, fueron los que avanzaron de manera más rápida en los procesos de inmunización a partir de la importación de vacunas de la firma privada china Sinovac, tras haber sido, en el caso chileno, lugar de ensayo de ese laboratorio. Posteriormente, ambos países fueron el conducto para llevar las vacunas chinas a Paraguay y a la Confederación Sudamericana de Fútbol (Conmebol), pese a las trabas diplomáticas por el reconocimiento de Asunción a Taiwán.

Además de la consolidación de la Iniciativa de la Franja y la Ruta en la región, Beijing busca influir en las condiciones de acceso al mercado en países con los que mantiene un estatus de asociación estratégica amplia, como Argentina y Brasil. Las prioridades son asegurar la continuidad de proyectos estratégicos, promover inversiones en infraestructura, apalancar la transferencia tecnológica de última generación y contribuir a la internacionalización del renminbi, la moneda china. Esto ha habilitado, por ejemplo, la celebración de acuerdos de exportación de vacunas con los gobiernos provinciales de Córdoba, Santa Fe, Buenos Aires, Jujuy, Entre Ríos, Mendoza y Ciudad de Buenos Aires en Argentina y con el estado de San Pablo en Brasil, así como la suscripción de contratos para la producción local con laboratorios argentinos y brasileños¹⁰. Por otra parte, Beijing no solo ha intentado penetrar en espacios relegados por Washington en la región, sino que ha avanzado en las relaciones bilaterales con aliados tradicionales de EEUU como

10. «Qué provincias buscan comprar vacunas por su cuenta y con quién negocian» en *El Cronista*, 30/5/2021.

Cuadro 2
Exportaciones y donaciones de vacunas chinas a países
de América del Sur

País	Miembro IFR	Reconoce a Taiwán	Intermediario	Vacuna	Contrato de producción local	Dosis donadas	Dosis exportadas	Dosis c/ 100 hab.
Chile	Sí	No	-	Sinovac, Cansino	-	-	17.471.476	92
Uruguay	Sí	No	-	Sinovac	-	-	1.750.000	51
Brasil	No	No	-	Sinovac	Sí (Sinovac)	-	29.200.000	14
Ecuador*	Sí	No	Chile	Sinovac, Cansino	-	220.000	1.500.000	9,9
Bolivia	Sí	No	-	Sinopharm	-	200.000	834.000	8,9
Argentina	No	No	-	Sinopharm	Sí (Sinopharm)	-	3.000.000	7
Colombia	No	No	-	Sinovac	-	-	2.972.200	6
Perú	Sí	No	-	Sinopharm	-	-	1.300.000	4
Paraguay**	No	Sí	Chile	Sinovac, Sinopharm	-	20.000	250.000	3,8
Guyana	Sí	No	-	Sinopharm	-	20.000	-	2,5
Venezuela	Sí	No	-	Sinopharm	-	500.000	-	1,7
TOTAL							59.237.676	

* 20.000 dosis donadas por Chile / ** 20.000 dosis donadas por Chile.

Fuente: elaboración del autor sobre la base de Bridge: «China Covid-19 Vaccine Tracker», 26/7/2021, disponible en <https://bridgebeijing.com/our-publications/our-publications-1/china-covid-19-vaccines-tracker/#Overseas_Manufacturers_of_Chinese_Vaccines>.

Colombia. Este último país ha dado un paso histórico al apoyar a Beijing en el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas poco tiempo después de haber recibido vacunas chinas¹¹.

En esencia, la «presencia por factorías» de Beijing busca apuntalar una diplomacia económica que habilite y/o asegure el acceso al mercado de las empresas chinas. En congruencia con ello, China posee una visión sobre la estabilidad regional por la vía del control de mercados y la penetración económica, comercial y financiera para influir en los gobiernos. A raíz de la crisis de

11. «Colombia aplaude los avances en derechos humanos de China» en *El Tiempo*, 24/3/2021.

Venezuela en la región y a medida que se incrementan los desafíos de la economía china hacia adentro y prevalece un enfoque centrado en la expansión del consumo interno, esa posición sobre la incidencia económica en la estabilidad ha ganado más espacio en la política exterior china, considerando de manera prudente potenciales riesgos políticos e impactos en las inversiones. La perspectiva china de la estabilidad está centrada en las condiciones y posiciones del capital de sus empresas y en las posibilidades de internacionalización del renminbi antes que en la institucionalidad o la garantía de un tipo de régimen político. En esa dirección, se ponderan las fortalezas estatales y la capacidad de control asociada a los recursos del Estado.

Hacia un «multilateralismo de bienestar»

La condición de «periferia convulsionada» de América del Sur se acentúa por agravantes socioeconómicos, debilidades político-institucionales y fracturas sociales, profundizadas por la pandemia. Mientras se procura avanzar en la inmunización en la mayoría de los países, se profundizan las desigualdades, el malestar social y las demandas sobre la representación política. Como ya se ha observado en las protestas sociales de 2021 en Perú, Brasil y Colombia, el escenario social es complejo, por lo que es de esperar que sigan surgiendo nuevos desafíos a la capacidad de control de los gobiernos. Al mismo tiempo, se trata de problemáticas transversales que, en los casos en que recrudecen la violencia política y la represión policial, pueden poner en jaque la estabilidad regional en su conjunto. El telón de fondo es una gran sindemia con profundas consecuencias nacionales y regionales, mientras reemergen desafíos económicos, sociales y ambientales, un fenómeno que aparenta ser mucho más duradero que la pandemia. Está claro que cuestiones como el monitoreo de las fronteras, el acceso a vacunas o la resolución pacífica de conflictos seguirán siendo claves y no podrán sortearse desde la lógica unilateral del «sálvese quien pueda» que ha predominado en la pandemia. Afrontar la «gran convulsión» para evitar el colapso, y en un escenario de incremento de la presencia de EEUU y China, exige y exigirá por sobre todo concertación política regional.

Pese al complejo escenario, existen diversas señales de esperanza y espacios de oportunidad que es preciso remarcar, ya que, en palabras de Norbert Lechner, «el malestar puede ser leído como una crítica tácita (no verbalizada) del estado de cosas y, simultáneamente, como una búsqueda de alternativas»¹². Como hemos sostenido en estas páginas con Mónica Hirst,

12. N. Lechner: «Desafíos de un desarrollo humano: individualización y capital social» en *Instituciones y Desarrollo* vol. 7, 2000.

la crisis del regionalismo es un escollo para que se avance hacia una agenda regional de bienestar e inclusión social necesaria e imprescindible para encontrar la puerta de salida de la sindemia¹³. El «multilateralismo de bienestar» puede ofrecer normativas y narrativas centrípetas, así como espacios para la concertación política que permitan abordar de manera colectiva los desafíos comunes. La región necesita hoy más que nunca bienes públicos globales y regionales para aspirar a un «nuevo contrato social» que asegure servicios públicos universales y de calidad y amplíe el acceso a ellos. No obstante, con un menor grado de pretensión, podría optarse por impulsar iniciativas puntuales de cooperación técnica bilateral y triangular basadas en los pilares de coherencia en las políticas macroeconómicas, seguridad alimentaria, generación de empleo, inclusión social, igualdad de género, transición justa energética y acceso a la salud y a la educación. Un aporte allí parece fundamental, no solo para reducir las brechas de bienestar, sino como un camino para revertir las tendencias a la inestabilidad y la desintegración de la región. ☒

13. M. Hirst y B. Malacalza: «¿Podrá reinventarse el multilateralismo? El orden internacional y el coronavirus» en *Nueva Sociedad* N° 287, 5-6/2020, disponible en <www.nuso.org>.