

ARMIN VON BOGDANDY, ANDRÉS MALAMUD,  
MARIELA MORALES ANTONIAZZI (editores)

ALINA RIPPLINGER (coordinadora)

# La democracia ante la pandemia

TRANSFORMACIONES INTERAMERICANAS

conocimiento



**MAX PLANCK INSTITUTE**  
FOR COMPARATIVE PUBLIC LAW  
AND INTERNATIONAL LAW



Deutsche  
Forschungsgemeinschaft





## **La democracia ante la pandemia**



Armin von Bogdandy, Andrés Malamud,  
Mariela Morales Antoniazzi (editores)  
Alina Ripplinger (coordinadora)  
**La democracia ante la pandemia**  
Transformaciones interamericanas



**MAX PLANCK INSTITUTE**  
FOR COMPARATIVE PUBLIC LAW  
AND INTERNATIONAL LAW

**DFG** Deutsche  
Forschungsgemeinschaft



**conocimiento**

Primera edición, 2022

© Katz Editores

Cullen 5319

1431 - Buenos Aires

c/Sitio de Zaragoza, 6, 1ª planta

28931 Móstoles-Madrid

**[www.katzeditores.com](http://www.katzeditores.com)**

© 2022 Armin von Bogdandy, Andrés Malamud,

Mariela Morales Antoniazzi (editores),

Alina Maria Ripplinger (coordinadora)

© Jesús María Casal, Deisy de Freitas Lima Ventura,

Matías Dewey, Agustina Giraudy, Lucas González,

Miriam Lorena Henríquez Viñas, Bernabé Malacalza,

Andrés Malamud, Mariela Morales Antoniazzi,

José Ignacio Núñez Leiva, Pia Riggirozzi,

Alina Maria Ripplinger, José María Serna de la Garza,

Armin von Bogdandy, Yanina Welp.

© 2022 Max Planck Institute

for Comparative Public Law

and International Law

Im Neuenheimer Feld 535

69120 Heidelberg, Alemania

ISBN Argentina: 978-987-4001-35-1

ISBN España: 978-84-15917-54-0

1. Democracia. 2. Pandemia. 3. América Latina.

I. Casal, José María. II. Ripplinger, Alina Maria, coord.

CDD 303.49098

El contenido intelectual de esta obra se encuentra protegido por diversas leyes y tratados internacionales que prohíben la reproducción íntegra o extractada, realizada por cualquier procedimiento, que no cuente con la autorización expresa del editor.

Diseño de colección: tholön kunst

Impreso en España por Romanyà Valls S.A.

08786 Capellades

Depósito legal: M-25315-2022

# Índice

- 7 Introducción. ¿La democracia en crisis?  
Transformaciones interamericanas ante la pandemia  
Armin von Bogdandy, Andrés Malamud, Mariela Morales  
Antoniazzi y Alina Maria Ripplinger

## PARTE I. UN LENGUAJE COMÚN DE DERECHOS HUMANOS: SOSTENIBILIDAD, INTERSECCIONALIDAD E INTEGRIDAD REGIONAL

- 33 1. La sustentabilidad como elemento clave de una respuesta  
democrática a las emergencias internacionales de salud  
Deisy de Freitas Lima Ventura
- 57 2. El multilateralismo ante la pandemia:  
entre las inclemencias y las necesidades de transformación  
Bernabé Malacalza
- 79 3. La gobernanza regional ante la pandemia: desafíos sociales e  
institucionales en la intersección de las crisis de salud y migratoria  
Pia Riggirozzi

## PARTE II. DE LA CRISIS A LA RECUPERACIÓN: PODER, CONTROL Y PARTICIPACIÓN

- 107 4. La resistencia del Estado democrático de derecho  
en América Latina frente a la pandemia de covid-19.  
Un enfoque desde el *ius commune*  
Armin von Bogdandy, Jesús María Casal  
y Mariela Morales Antoniazzi

- 141 5. Resistencia y debilidades del Estado democrático de derecho en México frente a la pandemia de covid-19  
José María Serna de la Garza
- 173 6. La pandemia y los cambios necesarios en el régimen político chileno  
Miriam Lorena Henríquez Viñas y José Ignacio Núñez Leiva
- 195 7. Menos que autocratización, más que resiliencia: antifragilidad democrática ante el coronavirus  
Andrés Malamud
- 217 8. Representación y participación. La democracia depende del procesamiento del conflicto  
Yanina Welp
- 239 9. La sociedad civil como actor político ante el cierre del espacio democrático: Nicaragua y El Salvador en tiempos de pandemia  
Alina Maria Ripplinger

PARTE III. LO INVISIBILIZADO BAJO LA LUPA: FEDERALISMO, AUTORIDADES SUBNACIONALES E INFORMALIDAD

- 275 10. Presidentes, gobernadores y la pandemia del covid-19 en América Latina: ¿el federalismo incidió en el colapso sanitario?  
Lucas González
- 303 11. Pandemia, derechos humanos y partidos políticos: Brasil y México desde una perspectiva subnacional  
Agustina Giraudy
- 325 12. La economía de La Salada en tiempos de pandemia: concentración productiva, tecnologías digitales y erosión del poder estatal  
Matías Dewey
- 347 Sobre las autoras y los autores

## **2. El multilateralismo ante la pandemia: entre las inclemencias y las necesidades de transformación**

Bernabé Malacalza

### 1. INTRODUCCIÓN

América Latina inició la tercera década del siglo XXI con tres grandes y complejos desafíos: una gran depresión económica de arrastre, un creciente malestar ciudadano expresado en movilizaciones sociales y el impacto de una pandemia cuyo final es todavía incierto. 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 tiene como correlato manifestaciones subjetivas de malestar respecto de las democracias. Al mismo tiempo, se observa un ambiente geopolítico de crisis del multilateralismo regional, polarización y riesgo de balcanización. La región no solo ha perdido densidad diplomática o peso específico en foros internacionales, sino que por diferentes motivos parece hoy abocada a divergir cada vez más sobre temas de interés común en espacios multilaterales.

A pesar de esta fragilidad que caracteriza al multilateralismo en América Latina, cabe preguntarse por qué algunas organizaciones multilaterales mostraron un sorprendente desempeño ante la pandemia en el cuidado del bienestar de las personas, además de la coordinación de relaciones entre Estados. Irónicamente, esto sucedía al mismo tiempo en que furiosos negacionistas declaraban el fin del multilateralismo. Es evidente que era una exageración. Ni el multilateralismo estaba muerto entonces ni está floreciendo ahora. En ausencia de blancos y negros, la actualidad combina diferentes matices de gris. Después de todo, el multilateralismo sobrevive, pero está muy lejos de haberse reinventado. ¿A qué se debió este “mantenerse a flote” en aguas tormentosas? ¿Fueron todos los desempeños de las organizaciones multilaterales parejos? ¿Cómo fueron receptadas esas agendas en los ámbitos nacionales? ¿Incidieron en alguna propuesta de mejora a la calidad de las democracias?

Este capítulo intenta poner de manifiesto que las organizaciones multilaterales de América Latina, que incluyen organismos subsidiarios del sistema de Naciones Unidas y mecanismos subregionales, fueron conducto de una agenda de bienestar basada en un diagnóstico común sobre la pandemia y sobre el impacto negativo de las desigualdades sociales en el ejercicio efectivo de la ciudadanía. Se examinan los aspectos más destacados de la respuesta multilateral y se constata, con apoyo en ese ejercicio, que la inercia organizacional es insuficiente para dar contenido sustantivo, sostenibilidad política y perdurabilidad a una agenda de bienestar si no se garantiza su apropiación en los niveles nacionales. Tenemos, entonces, un multilateralismo capaz de proporcionar fuentes normativas e institucionales para armonizar políticas de extensión de ciudadanía social, pero organizaciones gubernamentales con limitaciones para traducir ese “internacionalismo de bienestar” a los entornos locales.

El capítulo se organiza en cinco partes: en la primera, se examinan especificidades del multilateralismo; en la segunda, se reflexiona sobre el vínculo entre “multilateralismo de bienestar”, democracia y derechos humanos; en la tercera, se analiza comparativamente el desempeño durante la pandemia de la Organización Panamericana de la Salud (OPS) y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), y de dos organizaciones subregionales: el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) y el Mercado Común del Sur (Mercosur); y en la cuarta, se indaga sobre la recepción de la agenda multilateral en los niveles nacionales. A partir de ese diagnóstico, se plantean una serie de conclusiones en relación con el vínculo entre multilateralismo, democracia y derechos humanos.

## 2. MULTILATERALISMO CON ADJETIVOS

El presente texto parte de una premisa fundamental: el multilateralismo es resultado de la creciente interrelación entre los Estados y la necesidad de coordinar y administrar de manera conjunta una serie de intereses comunes que traspasan las fronteras, pero no agota su significado allí. Se espera mostrar que esto es correcto, pues el multilateralismo nace de distintas formas de colaboración y cooperación que se cristalizan a través de foros, conferencias o convenciones internacionales que posteriormente se traducen en la creación de estructuras permanentes (organizaciones regionales, comisiones internacionales, uniones administrativas, etc.). Generalmente, el análisis del multilateralismo se limita a esta función de espacio

de coordinación interestatal o de gobernanza global. Esta limitación ofrece la seguridad de un campo de indagación obviamente importante y en apariencia bien delimitado. Sin embargo, es con posterioridad a la Segunda Guerra Mundial que las organizaciones internacionales se transforman en una parte integral de las relaciones internacionales y, de ser actores periféricos, pasan a ocupar un rol central en la sociedad internacional, configurando una dimensión preponderante, aunque a menudo ignorada: la preocupación por las necesidades materiales de los individuos, además de resolver conflictos entre Estados.<sup>1</sup>

Al reflexionar sobre el factor fundante del multilateralismo, Robert O. Keohane lo define de manera clara y concisa como “la coordinación de políticas nacionales en grupos de tres o más estados, a través de arreglos ad hoc o por medio de instituciones”.<sup>2</sup> Desde esta definición mínima, las instituciones multilaterales promueven la coordinación entre políticas nacionales de los Estados. Así, la coordinación puede tomar diferentes formas dentro de la institución multilateral, ya sea la creación de plataformas de intercambio de información (*information pooling*), la conformación de redes de expertos (*policy community*), la coordinación de mecanismos de respuesta a emergencias, la elaboración de agendas comunes de planificación prospectiva o el apuntalamiento de una acción colectiva interna y/o externa con visiones, planes, proyectos o fondos conjuntos. El conjunto de estas acciones configura la forma organizativa burocrática, en la que se les asignan roles profesionales específicos a los funcionarios o burócratas internacionales para dirigir y gestionar cada organismo multilateral.<sup>3</sup> Esta dimensión funcional del multilateralismo es una pieza importante del esquema de gobernanza entre Estados, pero una mejor comprensión del fenómeno requiere aproximarse cautelosamente a todo el complejo, intentando ver como otras dimensiones coconstituyen algunos de los fenómenos que se observan en la política multilateral. El internacionalista John G. Ruggie, en ese sentido, propone ir más allá de la definición convencional de Keohane porque oscurece la dimensión cualitativa de las instituciones multilaterales.<sup>4</sup>

1 Yousif El-Ghalayini, “Multilateralism: Theoretical perspectives on the policy framework”, en *Public Policy and Administration Research*, vol. 7, N° 11, 2017.

2 Robert O. Keohane, “Multilateralism: an agenda for research”, en *International Journal*, vol. 45, N°4, 1990. pp. 731-764.

3 *Ibid.*

4 John Gerard Ruggie, “Multilateralism: the anatomy of an institution”, en *International Organization*, vol. 46, N° 3, 1992, pp. 561-598.

Desde el campo del análisis de políticas públicas, el estudio de la dimensión cualitativa del multilateralismo implica abordar narrativas, agendas y políticas que son promovidas por las organizaciones internacionales y regionales. Un argumento que Haas enfatiza es que las narrativas de la gobernanza multilateral pueden transferirse a políticas públicas a nivel nacional.<sup>5</sup> Por lo tanto, en un contexto de globalización y organizaciones supranacionales, si bien las políticas multilaterales pueden no ocupar el centro de las políticas públicas, están llamadas a influir directamente en la vida pública en diferentes áreas relacionadas, tales como la seguridad, el comercio, el medio ambiente, la agricultura, la protección social o la salud. Como sugiere McGinnis, las políticas multilaterales pueden cumplir un papel importante a nivel nacional a partir de los efectos que emanan de los principios y contenidos de esos acuerdos multilaterales hacia los gobiernos y ciudadanos.<sup>6</sup> El multilateralismo, en la definición de Ruggie, produce narrativas o principios generalizados que especifican conductas apropiadas para un tipo de acciones más allá de los intereses estratégicos.<sup>7</sup> Tenemos entonces resultados (narrativas, principios y políticas) y procesos (coordinación y toma de decisiones) que configuran al complejo multilateral y permiten clasificar las distintas formas de multilateralismo.

Las reflexiones precedentes sirven como índice de una preocupación de este capítulo: conocer en qué medida las instituciones multilaterales son responsables de guiar políticas de bienestar individual más allá de regular las relaciones interestatales. Esta práctica, que algunos llaman “internacionalismo de bienestar”, sugiere que el multilateralismo debería atender las necesidades materiales de los individuos, combinando elementos ideacionales o narrativos e instrumentales o institucionales.<sup>8</sup> Hidemi Suganami señala su comienzo con la creación de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en 1919, momento en que se instala la noción de “multilateralismo de bienestar” que comienza a rivalizar con la concepción tradicional de la política multilateral como intergubernamentalismo y a pro-

5 Peter Haas, “When does power listen to truth? A constructivist approach to the policy process”, en *Journal of European Public Policy*, vol. 11, N° 4, 2004, pp. 569-592.

6 John O. McGinnis, “The Political Economy of Global Multilateralism”, en *Chicago Journal International Law*, vol. 1, N° 2, 2000, p. 381.

7 John Gerard Ruggie, *op. cit.*, p. 571.

8 Jens Steffek y Leonie Holthaus, “The social-democratic roots of global governance: Welfare internationalism from the 19th century to the United Nations”, en *European Journal of International Relations*, vol. 24, N° 1, 2018, pp. 106-129.

porcionar importantes pilares para la legitimación de la Liga de Naciones y la posterior creación de las Naciones Unidas.<sup>9</sup>

La evolución histórica de las formas del multilateralismo coincide entonces con la expansión de los derechos humanos a nivel nacional. A la lucha por los derechos civiles, le sigue la conquista de los derechos políticos y, posteriormente, el reconocimiento de los derechos sociales, que culmina con el nacimiento del Estado de bienestar europeo. Este nace entonces cuando los Estados nación pasan a otorgar derechos sociales o de ciudadanía social y, a partir de allí, se consolida el “multilateralismo de bienestar”. Es en ese camino que el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966 consagra en el ámbito multilateral los derechos económicos, sociales y culturales, incluidos los derechos laborales y los derechos a la salud, a la educación y a un nivel de vida adecuado. Ya en el contexto de globalización de la década de 1990, los problemas sociales van ganando peso en la agenda global y, desde entonces, las organizaciones internacionales se convierten cada vez más en actores de la política social.<sup>10</sup>

Con los años, la agenda social del multilateralismo se amplifica y complejiza para incluir la lucha integral contra la desigualdad, los derechos LGBTI, la perspectiva de género, la integración de minorías étnicas y pueblos indígenas, entre otros. Hoy, siguiendo a Béland y Orenstein, las organizaciones multilaterales pueden constituirse en “actores de conocimiento” y “actores de propuesta”; es decir, pueden cumplir las funciones de diseñar y difundir modelos específicos de política social, salud o educación.<sup>11</sup> Aun cuando la interpretación está abierta, existen algunos ejemplos que muestran que las normas patrocinadas multilateralmente pueden tener un impacto en la configuración de una agenda de derechos de ciudadanía a nivel nacional. En el caso del Consejo Económico y Social (ECOSOC), este asume un papel operativo como actor social de derechos humanos y diseña su concepción de universalismo y desarrollo. Más recientemente, una perspectiva similar se encuentra en la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), una plataforma multilateral a partir de la

9 Hidemi Suganami, *The domestic analogy and world order proposals*, Cambridge, Cambridge University Press 1989.

10 Andrea Bianculli y Andrea Ribeiro Hoffmann, “The IPE of global social policy governance”, en Ernesto Vivares (ed.), *The Routledge handbook to global political economy: conversations and inquiries*, Londres, Routledge, 2020.

11 Daniel Béland y Mitchell A. Orenstein, “International organizations as policy actors: An ideational approach”, en *Global Social Policy*, vol. 13, N°2, 2013, pp. 125-143.

cual se establecen una serie de metas o prioridades para la provisión de bienes públicos globales, lo que en conjunto significa un impulso al enfoque universal de derechos humanos y sociales. Obsérvese que los atributos del “multilateralismo de bienestar” que pueden impactar en derechos de ciudadanía social pueden hallarse en enfoques regionales como el *Ius Constitutionale Commune* en América Latina (ICCAL). Dicho prisma apuesta a un constitucionalismo regional de los derechos que promueve una narrativa de bienestar basada en la superación de la exclusión social y la protección de grupos sociales marginados o discriminados, pero también refleja estándares positivos –consagrados en constituciones nacionales y en instrumentos regionales– que entran en diálogo con una mayor apertura de los Estados al derecho internacional. Esto explica, por ejemplo, innovaciones latinoamericanas como la prohibición de amnistías en casos de violaciones graves de derechos humanos o la protección especial a migrantes.<sup>12</sup> Así, de nuevo, el multilateralismo va evolucionando en sus formas o adjetivos para pasar del tipo convencional intergubernamental a un multilateralismo de ciudadanía.

### 3. EL “MULTILATERALISMO DE BIENESTAR” Y LA DEMOCRACIA

¿Existe realmente un vínculo entre multilateralismo y democracia? ¿Cuál es el terreno que tienen en común? ¿Por qué algunas formas de multilateralismo, como el de bienestar, se preocupan por la extensión de la ciudadanía y su impacto en la calidad de la democracia? Hasta donde se sabe, estas interrelaciones y la exploración de sus consecuencias son en buena medida *terra incognita*. Un peligro de ingresar en ella sin una buena guía es perderse en las muchas ramificaciones que aparecen. Así, es difícil afirmar tal conexión entre multilateralismo y democracia; no solo porque en la política multilateral coexisten diferentes países con regímenes de gobierno, sino también porque las narrativas, principios y políticas promovidas por el multilateralismo no necesariamente implican alguna forma de ejercicio o recepción vinculante con la democracia a nivel nacional. Sin

12 Armin von Bogdandy, “*Ius constitutionale commune latinoamericanum*. Una aclaración conceptual”, en Armin von Bogdandy, Héctor Fix-Fierro y Mariela Morales Antoniazzi, *Ius constitutionale commune en América Latina: Rasgos, potencialidades y desafíos*, Santiago de Querétaro, Instituto de Estudios Constitucionales del Estado Querétaro, 2014, pp. 3-23.

embargo, podría afirmarse que existe una trayectoria histórica en organizaciones internacionales en la cual el multilateralismo, los derechos humanos y la ciudadanía social se intercomunican con la calidad de las democracias, a partir de la cual se podría establecer una conversación entre “multilateralismo de bienestar” y democracia. Esta última indagación es la que nos importa en este capítulo.

Un argumento en favor del nexo entre “multilateralismo de bienestar” y democracia lo provee la teoría de la democracia. Guillermo O’Donnell, en su predica por indagar más allá de la democracia como régimen político, propone observar el factor fundante de la democracia: la concepción del ser humano como un agente.<sup>13</sup> El argumento del politólogo argentino es que existen estrechos vínculos entre la democracia, el desarrollo humano y los derechos humanos —ya que los tres están basados en una concepción similar del ser humano como agente—, lo que conduce a evaluar la calidad de las democracias existentes sobre ese horizonte en perpetuo movimiento que es el desarrollo humano. Esta perspectiva implica preguntarse sobre las capacidades de cada individuo de alcanzar las más elementales capacidades, tales como una vida saludable, ser socialmente reconocido y disfrutar de un estándar de vida decente y digno. La noción de agente, entonces, está asociada no solo a la conquista de derechos, sino también con aquello que el politólogo Adam Przeworski denomina “los prerrequisitos sociales y económicos para el ejercicio efectivo de la ciudadanía”.<sup>14</sup>

Una cuestión fundamental que señala la teoría de la democracia es que la relación entre democracia y derechos humanos está mediada por el concepto de ciudadanía. De acuerdo con la concepción de T. H. Marshall y Bottomore, la ciudadanía comprende tres elementos: los civiles, los políticos y los sociales.<sup>15</sup> Todos quienes poseen la condición de ciudadano son iguales respecto a estos derechos y deberes, creándose la imagen de una ciudadanía ideal hacia la cual deben dirigirse las aspiraciones. La evaluación de la calidad de la democracia, entonces, depende de analizar la aproximación a ese ideal. Sin embargo, como sostiene Tavares de Almeida, exis-

13 Guillermo O’Donnell, “Democracia, desarrollo humano y derechos humanos”, en Guillermo O’Donnell, Osvaldo Iazetta y Jorge Vargas Cullell (eds.), *Democracia, desarrollo humano y ciudadanía: reflexiones sobre la calidad de la democracia en América Latina*, Rosario, Homo Sapiens, 2003, p. 29.

14 Adam Przeworski *et al.*, *Democracia sustentable*, Buenos Aires, Paidós, 1998, p. 61.

15 T. H. Marshall y Tom Bottomore, *Ciudadanía y clase social*, Buenos Aires, Losada, 2005.

ten límites externos –relacionados con el nivel de desarrollo de un país y sus consecuencias sobre el financiamiento de los gobiernos y sobre las estructuras sociales– y límites internos –vinculados con trayectorias históricas– que pueden restringir lo que los sistemas democráticos producen en términos de condiciones sociales para el ejercicio de la ciudadanía.<sup>16</sup> De esta manera, vincular la calidad de la democracia con un *core* de derechos, deberes y condiciones que permitan la existencia del ciudadano-agente implica plantear la necesidad de un Estado con sistemas de protección social y garantías universalistas de acceso a la salud y a la educación.

Esta afirmación de los derechos humanos sociales no es exclusiva de la teoría democrática. Es también una de las marcas distintivas del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), cuya línea de trabajo principal es la concepción propuesta por Amartya Sen acerca del desarrollo humano como libertad, es decir que se ocupa de las condiciones y capacidades que permiten a los individuos elegir libremente bajo la condición y la consiguiente dignidad de ser agentes.<sup>17</sup> Una de las manifestaciones más extendidas de esta corriente universalista es la del Informe sobre Desarrollo Humano (IDH). En él se exploran dos narrativas en competencia, pero estrechamente vinculadas: el desarrollo humano y la seguridad humana. Mientras que el primero es un concepto general, enfocado en la ampliación de las libertades y oportunidades de las personas, la segunda se refiere al ejercicio concreto de opciones contra amenazas crónicas –como el hambre, la enfermedad y la represión– y la protección contra alteraciones súbitas y dolorosas de la vida cotidiana, sin temer a que estas opciones desaparezcan repentinamente (PNUD, 1994).<sup>18</sup> El sistema interamericano –más precisamente la Carta Democrática Interamericana (2001)– recoge la referencia sobre los fundamentos sociales de la democracia y la promueve, reconociendo que el ejercicio efectivo de la democracia representativa y el desarrollo social basado en la justicia y la equidad son interdependientes. Más recientemente, el vínculo entre “multilateralismo de bienestar”, democracia y derechos humanos se manifiesta de manera particular en la Agenda 2030 y los ODS. En ese sentido, el enfoque de desarrollo humano está presente en toda la agenda; mientras que el concepto de democracia se

16 Maria Hermínia Tavares de Almeida, “Estado, democracia y derechos sociales”, Guillermo O’Donnell, Osvaldo Iazetta y Jorge Vargas Cullell (eds.), *op. cit.*

17 Amartya Sen, “¿Por qué la equidad en salud?”, en *Revista Panamericana de Salud Pública*, vol. 11, 2002, pp. 302-309.

18 Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *Informe sobre desarrollo humano*, Nueva York, Naciones Unidas, 1994.

vincula al nexo entre gobernanza, bienestar económico y desarrollo social como promotora de la prevención del conflicto y el resguardo de la paz según se establece en el ODS 16.

#### 4. LA DIMENSIÓN ENDÓGENA DE LA RESPUESTA MULTILATERAL

América Latina enfrentó la pandemia articulando respuestas en diferentes áreas de la vida pública: desde medidas de protección social –que incluyen prevención, contención y provisión de salud–; hasta medidas de alivio económico –que implican asegurar recursos financieros y tomar decisiones sobre, por ejemplo, compra de vacunas o deuda–; y también medidas políticas –que involucran la gestión de fronteras, los flujos migratorios y la repatriación de nacionales. Para ello se supone que los Estados deben recurrir al multilateralismo de manera de reducir costos de transacción y dar una respuesta efectiva a un problema del orden transnacional. No obstante, esta ha sido la excepción más que la regla en las respuestas estatales dirigidas a enfrentar la pandemia de covid-19 en la región.

¿Por qué pese al contexto adverso algunos multilateralismos resistieron o respondieron mejor que otros a la crisis sanitaria? Una hipótesis propuesta es que la gobernanza reactiva de ciertos multilateralismos frente a la pandemia parece haberse basado fundamentalmente en la resiliencia organizacional y en una adaptación más o menos satisfactoria de unas pocas instituciones regionales antes que en una apuesta convencida como opción transformadora.<sup>19</sup> Siguiendo esta línea de pensamiento, hay quienes argumentan que, frente al avance del coronavirus, lo que predominó fue la inercia organizacional o la movilización de pericia técnica y de capacidades de algunas organizaciones multilaterales más allá de la inacción en la alta política.<sup>20</sup> Parece haber relativo consenso en la literatura de que la polarización político-ideológica hizo que las organizaciones regionales más políticamente expuestas fueran más vulnerables al estrés ambien-

19 Mónica Hirst y Bernabé Malacalza, “¿Podrá reinventarse el multilateralismo? El orden internacional y el coronavirus”, en *Nueva Sociedad*, mayo-junio de 2020, disponible en línea: <<https://nuso.org/articulo/podra-reinventarse-el-multilateralismo/>> [consultado el 24 de marzo de 2022].

20 Lorena Ruano y Natalia Saltamacchia, “Latin American and Caribbean regionalism during the Covid-19 pandemic: Saved by functionalism?”, en *The International Spectator*, vol. 56, N°2, 2021, pp. 93-113.

tal, mientras que las organizaciones más técnicas reaccionaron mejor a la crisis del covid-19, eludiendo los desacuerdos entre líderes.<sup>21</sup> Como señalan Brun y Legler, la respuesta a la pandemia en la región revela las posibilidades de la gobernanza indirecta, por ejemplo la OPS que logró influir mediante un tipo de “multilateralismo técnico-científico”, es decir, una coordinación sin dirigir ni obligar.<sup>22</sup> Otros autores, en cambio, sostienen que esas peculiaridades cabe observarlas casi exclusivamente en dos casos que permiten explicar el impacto diferenciado del covid-19 en América Central y el Caribe en comparación con otras subregiones: el SICA y la CARICOM.<sup>23</sup>

Así, pues, hay un doble interés en observar las respuestas ante el covid-19 de dos organismos especializados de Naciones Unidas, como la OPS y la CEPAL, y de dos organizaciones subregionales, como el SICA y el Mercosur. En primer lugar, se considera que los multilateralismos anclados en el Sistema de Naciones Unidas –como la OPS y la CEPAL– representan respuestas emblemáticas y activas destacables, y que estas dos han tenido la oportunidad de desempeñar un papel central en la respuesta a la emergencia con una narrativa de bienestar para la región. En segundo lugar, se parte de la premisa de que los multilateralismos latinoamericanos –como el SICA y el Mercosur– han tenido un funcionamiento dispar. Mientras el SICA ha visto crecer su importancia como organismo técnico en América Central por diferentes motivos, el Mercosur se encuentra atravesando un proceso de desacuerdo político-estratégico, estancamiento y parálisis en América del Sur. En suma, los cuatro casos seleccionados constatan diferentes desempeños institucionales con diversos matices narrativos y de agenda.

Aquí, de nuevo, el abordaje de la dimensión endógena implica considerar los procesos de coordinación, toma de decisiones y sus productos resultantes en esos espacios multilaterales. Los primeros refieren a la centralización de datos (plataformas de información), conocimiento experto (redes de expertos), coordinación interestatal reactiva (mecanismos conjuntos)

21 Detlef Nolte y Brigitte Weiffen, “How regional organizations cope with recurrent stress: the case of South America”, en *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 64, 2021.

22 Elodie Brun y Thomas Legler, “La agencia latinoamericana y caribeña en la gobernanza global y regional de la Covid-19”, en *Foro Internacional*, vol. 61, N° 2, 2021, pp. 247-258.

23 Giovanni Agostinis y Kevin Parthenay, “Exploring the determinants of regional health governance modes in the Global South: A comparative analysis of Central and South America”, en *Review of International Studies*, vol. 47, N° 4, 2021, pp. 1-23.

y prospectiva (planificación y estrategias de crisis), acción colectiva interna (capacidades organizacionales y proyectos conjuntos) y externa (posicionamiento conjunto frente a otros actores y foros internacionales); los segundos aluden a la construcción de una narrativa de bienestar (enfoque) y de una agenda prioritaria común (temas).

Como puede apreciarse en el cuadro anterior, las respuestas al covid-19 de la OPS y el SICA comparten una narrativa que las torna singulares y las une: la seguridad humana. El abordaje de seguridad humana en salud tiene como pilares la resiliencia de los grupos más vulnerables, la provisión de servicios de salud de calidad y la promoción de la salud mediante la comprensión que las causas fundamentales de la vulnerabilidad implican la existencia de una red de amenazas interconectadas. En la OPS, esta narrativa se expresa en diversos documentos y se cristaliza en una plataforma de información, una red de vigilancia epidemiológica, un plan de respuesta, un plan de coordinación de asistencia humanitaria y dos fondos regionales estratégicos (véase cuadro 1). El enlace entre la narrativa y los mecanismos de coordinación lo ofrecen las veintisiete oficinas nacionales de la organización que trabajan estrechamente con los Estados parte. La OPS se destaca, así, por su acción colectiva interna, en particular aquella realizada a través de los fondos estratégicos que movilizan la relación con proveedores para garantizar abastecimiento de medicamentos, coordinación de fletes y sirven a la elaboración de estrategias conjuntas para reducir costos de transacción.<sup>24</sup>

El SICA, por su parte, es un espacio regional que, por su especial dinamismo y por el enfoque integral dado a la respuesta a la pandemia, merece especial atención. Este organismo impulsó una respuesta regional en torno a dos componentes interrelacionados: el Plan de Contingencia Regional y el Programa de Emergencia de Apoyo y Preparación ante el COVID-19, que gestiona el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) y que incluye un bono para la adquisición de vacunas. A partir de ambas iniciativas, sus ocho países miembros tienen acceso a recursos financieros y pueden adquirir medicamentos e insumos médicos. En ese esquema, el COMISCA, que agrupa a los ministerios de Salud, actúa como instancia de negociación conjunta y también como canal de transmisión de la agenda del SICA a nivel nacional. Los países miembros del SICA, además, reciben apoyo para la

24 Organización Panamericana de la Salud (OPS), “Salud, seguridad humana y bienestar: Informe final CE168/INF/13”, Washington, OPS, 2021, disponible en línea: <<https://www.paho.org/es/documentos/ce168inf13-salud-seguridad-humana-bienestar-informe-final>> [consultado el 24 de marzo de 2022].

Cuadro 1. Factores endógenos en la configuración de la agenda multilateral

Factores endógenos	Organismos especializados en la órbita de las Naciones Unidas		Organismos regionales	
	OPS-OEA	CEPAL	SICA	Mercosur
<b>Gobernanza (proceso)</b>				
<b>Plataformas de intercambio de información</b>	OPS COVID-19 Geo-HUB	Observatorio COVID-19 en América Latina y el Caribe	Observatorio Regional SICA COVID y SICABot	No hay Observatorio ad hoc.
<b>Redes de expertos</b>	Red Interamericana de vigilancia epidemiológica.	Ninguna específica. Abordaje en Comité Plenario, Comité de Cooperación Sur-Sur, Conferencias Regionales y Foro de Desarrollo Sostenible.	Red Centroamericana de Epidemiología de Campo (REDEEC).	Comisión de Vigilancia en Salud (COVIGSAL).
<b>Coordinación interestatal reactiva al COVID-19</b>	Plan de respuesta al covid-19.	Ninguna específica. Tratamiento en reuniones de Comité Plenario, Comité de Cooperación Sur-Sur y Conferencias Regionales.	Plan de contingencia frente al covid-19 y mecanismos de negociación conjunta. Mecanismo regional de asistencia humanitaria.	Declaración de presidentes del Mercosur sobre la Coordinación Regional para la Contención y Mitigación del Coronavirus y su impacto. Declaración de ministros de Salud sobre la situación epidemiológica. Tratamiento en Reunión de ministros de Salud del Mercosur y Reuniones de los Subgrupos de Trabajo (SGT 11) COVIGSAL, SCOCOUNTS y COSERATS.
<b>Coordinación interestatal prospectiva</b>	Plan de coordinación de la asistencia humanitaria en salud en caso de desastres. Estrategia y plan de acción de salud urbana para el período 2012-2021.	Documentos e informes de labor de órganos subsidiarios y reuniones intergubernamentales: Comité Plenario, Comité de Desarrollo y Cooperación del Caribe (CDCC), Comité de Cooperación Sur-Sur,	Informes del Centro de Coordinación para la Prevención de los Desastres en América Central y República Dominicana (CEPRENAC).	Ninguna específica. Visión social expresada en la Carta de Compromiso Social de Buenos Aires (2000) y Plan Estratégico de Acción Social (PEAS), 2012.

<p><b>Acción colectiva interna</b></p>	<p>Estrategia y plan de acción de promoción de la salud en el contexto de los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2019-2030.</p>	<p>Conferencia de Ciencia, Innovación y Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, Conferencia Regional sobre Población y Desarrollo de América Latina y el Caribe, Conferencia Regional sobre Desarrollo Social de América Latina y el Caribe, Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, Consejo Regional de Planificación, etc.</p>	<p>A través de órganos subsidiarios y reuniones intergubernamentales</p>	<p>Consejo de Ministros de Salud de Centroamérica (COMISCA). Mecanismo de Negociación Conjunta COMISCA de medicamentos y equipos médicos. Programa de Emergencia de Apoyo y Preparación ante el COVID-19 y su reactivación económica. Fondo de</p>	<p>No hay acción colectiva interna. En cuanto a una respuesta al covid-19 se reforzó el proyecto del Fondo de Convergencia Estructural (FOCEM) “Investigación, Educación y Biotecnologías Aplicadas a la Salud”.</p>
--	---	---	--	--	--

Factores endógenos	Organismos especializados en la órbita de las Naciones Unidas		Organismos regionales	
	OPS-OEA	CEPAL	SICA	Mercosur
			emergencia del Banco Centroamericano de Integración Económica. Programa Centroamericano de Reconstrucción Resiliente.	
<b>Acción colectiva externa</b>	Comunicación con la Organización Mundial de la Salud (OMS) y la Organización de los Estados Americanos (OEA). Diálogo con organizaciones regionales.	Presentaciones ante las Naciones Unidas. Diálogo con CELAC. Plan integral para el fortalecimiento de capacidades productivas y de distribución de vacunas y medicamentos en los países de la CELAC.	Foros de Diálogo SICA-Naciones Unidas, Corea, Japón, España, Estados Unidos, etc.	Negociaciones comerciales con terceros países.
<b>Construcción de agenda (resilientes)</b>	<b>Narrativa de bienestar</b>	Seguridad humana y bienestar. ODS.	Seguridad humana, gestión de riesgo, bienestar y ODS.	Bienestar e igualdad social. Promover sociedades no excluyentes.
	<b>Agenda prioritaria común</b>	Vigilancia epidemiológica, sistema universal de salud.	Vigilancia epidemiológica, gestión de riesgos y desastres humanitarios.	Derecho a la salud, vigilancia epidemiológica, calidad integral de servicios de salud, inclusión social.

Fuente: Elaboración propia.

estructuración de los programas de seguridad humana, en la adquisición de los insumos médicos requeridos y en la capacitación de personal, entre otros.<sup>25</sup>

Los parecidos entre la OPS y el SICA en cuanto a narrativas y mecanismos de gobernanza técnica contrastan con las diferentes realidades funcionales de la CEPAL y el Mercosur. Aquí cabe realizar una primera observación sobre la labor técnica de la CEPAL que se destaca por la generación, sistematización y difusión de información sobre el efecto de la pandemia. Su iniciativa ha sido relevante no solo para conocer el impacto económico y social que la crisis sanitaria está teniendo en cada uno de los países, sino también las medidas de respuesta, entre las que destacan los instrumentos específicamente concebidos para superar la crisis. A esta línea de acción se suma el trabajo de órganos subsidiarios y reuniones intergubernamentales de este organismo anexo de las Naciones Unidas tanto en la preparación de la respuesta como en la evaluación de escenarios prospectivos. Finalmente, cabe subrayar que uno de los aportes principales de la CEPAL fue la elaboración del plan integral de autosuficiencia sanitaria, a petición de la CELAC, cuya implementación, no obstante, quedó aplazada por la ausencia de una supervisión desde el foro y de un seguimiento estricto del aterrizaje de esa hoja de ruta en los diversos países miembros.<sup>26</sup>

La segunda cuestión a destacar es que, a diferencia del enfoque de seguridad humana promovido por la OPS, la CEPAL impulsa una narrativa más amplia de pacto social que se basa en la premisa de cierto grado de acuerdo social respecto a que los ciudadanos tienen derecho a estándares mínimos de bienestar en razón de su ciudadanía. Esta noción de ciudadanía social coincide con la concepción marshalliana de ciudadanía antes analizada, que considera necesarias políticas específicas como seguros contra desempleo, invalidez, vejez y muerte, transferencias monetarias, transferencias en especie, acceso a servicios básicos y otras medidas de apoyo.<sup>27</sup> El enfoque, además, está enraizado en el derecho al desarrollo y

25 Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), “Informe de 9 meses del Plan de Contingencia frente al Coronavirus. El Salvador: SICA”, 2021, disponible en línea: <[https://www.sica.int/documentos/sica-informe-de-9-meses-del-plan-de-contingencia-frente-al-coronavirus\\_1\\_125857.html](https://www.sica.int/documentos/sica-informe-de-9-meses-del-plan-de-contingencia-frente-al-coronavirus_1_125857.html)> [consultado el 24 de marzo de 2022].

26 Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Panorama social de América Latina 2020*, Santiago de Chile, Naciones Unidas, 2021.

27 Martín Hopenhayn, “Eslabones de la desigualdad y pacto social: El enfoque estructural de la CEPAL”, en Martín Hopenhayn *et al.* (eds.), *Pactos sociales para una protección social más inclusiva: Experiencias, obstáculos y posibilidades en América Latina y Europa*, Santiago de Chile, CEPAL, 2021.

el conjunto de derechos económicos, sociales y culturales reconocidos en la Declaración Universal de Derechos Humanos. Así, mientras la narrativa de seguridad humana de la OPS asume una concepción securitaria de la salud, la noción cepalina de pacto social pone el acento en la aspiración de construir Estados de bienestar a través de políticas sociales activas como la generación de trabajo decente, la protección social general y el acceso universal a sistemas públicos de salud.

Finalmente, es menester señalar algunas observaciones analíticas con relación al desempeño del Mercosur. Su desempeño se destaca no por virtudes propias, sino por el escaso volumen de coordinación interestatal y su parálisis. Si bien hay registros de que varios grupos de trabajo del Mercosur –entre ellos, el SGT 11 y la COVIGSAL– promueven el intercambio de información, la generación de planes de preparación, la colaboración con organismos multilaterales, el control sanitario en puertos, aeropuertos, terminales y puntos de frontera y la definición de estándares de control sanitario, las acciones sustantivas ante la pandemia brillaron por su ausencia, más allá de declaraciones presidenciales, resoluciones acordadas y de un caso puntual, el proyecto FOCEM sobre biotecnología en salud.<sup>28</sup> En cuanto a la narrativa, pese a que la Carta de Compromiso Social de Buenos Aires (2000) y el Plan Estratégico de Acción Social (2012) encuentran semejanzas con el enfoque de pacto social y construcción de ciudadanía social de la CEPAL, es materia aún pendiente la adaptación de sus contenidos al contexto de covid-19 y a los nuevos desafíos de la agenda de desarrollo global.<sup>29</sup>

## 5. LA DIMENSIÓN EXÓGENA DE LA RESPUESTA MULTILATERAL

La segunda cuestión a analizar en relación con la configuración de la respuesta multilateral en la región es el impacto de los factores exógenos en la viabilidad, aceptación o *enforcement* de las agendas en los niveles nacionales, así como su vínculo con la calidad de la democracia. Aquí, de nuevo, cobra importancia el grado de apropiación que reciben los esquemas mul-

28 Julieta Zelicovich, “¿Lo que no te mata te fortalece? El Mercosur en tiempos de pandemia”, en *Temas y Debates*, N° 40, 2021, pp. 419-427.

29 Carmen García, Nahuel Oddone y Marcelo Setaro Montes de Oca, “MERCOSUR en la Agenda Global del Desarrollo: el PEAS y su vigencia en el marco de los ODS 2030”, en *Revista MERCOSUR de Políticas Sociales*, vol. 2, 2018, pp. 5-33.

tilaterales para la implementación o traducción de sus narrativas en políticas públicas nacionales y el grado de compromiso de actores nacionales con esas orientaciones. En definitiva, se trata de abordar la pregunta acerca de cómo la narrativa y la agenda del “multilateralismo de bienestar” dan forma a medidas adoptadas por los niveles nacionales.

La respuesta a la pregunta sobre por qué los gobiernos nacionales deciden cumplir con los mandatos de las organizaciones internacionales y/o cristalizar determinadas narrativas promovidas por ellas en las políticas públicas ofrece diferentes variantes. Las teorías sobre *enforcement* postulan que las orientaciones políticas de los Estados determinan la implementación o la apropiación de esas agendas, mientras que las teorías sobre gobernanza atribuyen el incumplimiento a las limitaciones de capacidad de los Estados y las instituciones. Sin embargo, un postulado intermedio es el que propone Linos, para quien la baja recepción se debe a que las preferencias de los Estados son incongruentes con las directivas de los esquemas multilaterales, específicamente porque los Estados carecen de una legislación nacional temprana relacionada o porque retrasan —o niegan— intencionalmente la implementación; pero también a que existen limitaciones de gobernanza resultantes de burocracias pobres, estados federales fragmentados, gobiernos de coalición sin cohesión interna o parlamentos débiles que fragmentan y/o limitan la apropiación nacional.<sup>30</sup>

Un reciente informe de la CEPAL y la OPS señala algunos elementos claves para analizar los problemas de *enforcement* y de gobernanza o transposición normativa con los que se ha encontrado la agenda multilateral en su implementación a nivel nacional durante la pandemia.<sup>31</sup> En cuanto a los primeros, cabe destacar que la aplicación de medidas acordadas en espacios multilaterales ha sido heterogénea entre los países de la región, variando sustancialmente en relación con las tasas diarias de contagios y adquiriendo patrones particulares en determinados países y grupos de países. Aunque todavía no hay un indicador adecuado para medir el rigor en su aplicación, puede advertirse —de acuerdo con dicho informe— un desajuste entre las narrativas acordadas y las medidas adoptadas a nivel

30 Katerina Linos, “How can international organizations shape national welfare states? Evidence from compliance with European Union directives”, en *Comparative Political Studies*, vol. 40, N° 5, pp. 547-570.

31 CEPAL-OPS, *La prolongación de la crisis sanitaria y su impacto en la salud, la economía y el desarrollo social*, Santiago de Chile, CEPAL, 2021, disponible en línea: <<https://iris.paho.org/handle/10665.2/54990>> [consultado el 24 de marzo de 2022].

nacional por diversos motivos que van desde la inaplicabilidad por las condiciones sociales y la falta de poder de fiscalización de las políticas, hasta las presiones para lograr la reapertura económica, pasando por los posibles errores en la evaluación de las condiciones epidemiológicas y decisiones poco acertadas en algunos casos—desde fallas en la comunicación, hasta el negacionismo—. En todo caso, esto muestra en buena parte debilidades institucionales, necesidades de financiamiento y un volátil compromiso político.

La incongruencia entre la narrativa del “multilateralismo de bienestar” y las medidas adoptadas por los niveles nacionales responde a un variado abanico de problemas y/o déficits. El informe de la CEPAL y la OPS señala, entre ellos, los problemas de evaluación (retrasos en la notificación de casos, capacidades de prueba limitada, aislamiento inadecuado, falta de información sobre mortalidad y falta de medidas preventivas), de desarrollo de políticas (medidas estrictas que resultaron en desempleo e informalidad y problemas de coordinación), de asignación de recursos (informalidad y precariedad laboral, equipos de salud insuficientes y escasez de recursos financieros) y de acceso (barreras al acceso a servicios esenciales).<sup>32</sup> El estudio destaca, a su vez, que esta situación es una resultante, entre otras cuestiones, de que las medidas de salud pública se centraron principalmente en políticas de cuarentena y, de manera más genérica, de restricción de la movilidad, con resultados diversos; mientras que las medidas de protección social, por su parte, reflejaron un compromiso parcial con la agenda de bienestar. Así, por ejemplo, el informe apunta incongruencias como que, por un lado, 33 países de la región hayan adoptado 430 medidas de protección social no contributiva—entre las que se incluyen las transferencias monetarias y en especie y el aseguramiento del suministro de servicios básicos, con anuncios equivalentes a 78 dólares por habitante—; mientras, por otro lado, en el ámbito de la protección social contributiva, solo once países latinoamericanos hayan implementado un seguro de desempleo.<sup>33</sup>

A esa debilidad de los mecanismos nacionales de *enforcement* de la agenda multilateral, se suma la ausencia en los niveles nacionales de una “red densa” de instituciones y actores públicos, privados y de la sociedad civil basada en el diálogo y la participación social para facilitar un enfoque territorial y de acción ciudadana de respuesta. Aquí, de nuevo, el informe de la CEPAL y la OPS indica que la falta de coordinación intersectorial y

<sup>32</sup> *Ibid.*

<sup>33</sup> *Ibid.*

multiactoral redundó en problemas de incongruencia de las políticas públicas locales, así como de adaptación a las agendas multilaterales.<sup>34</sup> Ello se refleja en cómo decisiones de gobiernos fueron severamente cuestionadas por la falta de congruencia con las medidas recomendadas desde lo global (OMS) y lo regional (OPS), como, por ejemplo, en los casos de Brasil y de México, donde los actores nacionales vinculados a redes multilaterales de expertos enfrentaron problemas de coordinación ante la interferencia política y la falta de cohesión y de consensos dentro de la comunidad epistémica.<sup>35</sup> Ambas respuestas, señala Riggiozzi, se alejaron de una concepción de la salud global, donde los intereses nacionales se fortalecen de forma regional y coordinada, para avanzar hacia un retorno a políticas de fronteras nacionales.<sup>36</sup>

No obstante, aún pese a las consideraciones generales sobre la falta de apropiación nacional de las agendas multilaterales, cabe señalar algunas especificidades que se relacionan con la respuesta de la OPS y el SICA en particular. La primera es que las acciones de la OPS y del SICA contaron con patrocinio y financiamiento de las Naciones Unidas y demás actores externos, que en el caso del SICA incluyeron al BCIE, Taiwán, Unión Europea, Estados Unidos, Rusia, Japón, Cuba, España, México, Turquía, Corea y Canadá. La segunda es que, gracias al manejo de información actualizada y basada en evidencia científica, la OPS adquirió autoridad como nodo de la OMS para participar en la elaboración y el seguimiento de políticas y planes nacionales de respuesta de varios países. Según Zamudio González, de un total de 54 países y territorios con los que trabajó la OPS, 32 lograron elaborar planes de preparación y respuesta; 35 ajustaron planes y políticas con base en la información actualizada provista por las organizaciones; 35 activaron mecanismos intersectoriales de respuesta; 38 construyeron capacidades para detección y diagnóstico mediante pruebas moleculares; 51 establecieron sistemas de diagnóstico; y 20 establecieron sistemas de moni-

34 *Ibid.*

35 Deisy de Freitas Lima Ventura y Flávia Thedim Costa Bueno, “De líder a paria de la salud global: Brasil como laboratorio del ‘neoliberalismo epidemiológico’ ante la Covid-19”, en *Foro Internacional*, vol. 61, N° 2, 2021, pp. 427-467; María Esther Coronado Martínez *et al.*, “La gobernanza global de la salud y los límites de las redes de expertos en la respuesta al brote de la Covid-19 en México”, en *Foro Internacional*, vol. 61, N° 2, 2021, pp. 469-506.

36 Pia Riggiozzi, “Coronavirus y el desafío para la gobernanza regional”, en *Análisis Carolina*, vol. 12, 2020, pp. 1-13.

toreo y vigilancia.<sup>37</sup> Esta tendencia que aporta a la noción de un multilateralismo que funciona en su faz técnica, sin embargo, no quiere significar que la agenda de la OPS haya incidido directamente en la implementación de políticas nacionales, ya que finalmente cada gobierno interpretó la información y adoptó, o no, las recomendaciones que le parecieron más convenientes.

## 6. UN VIAJE INACABADO

Las reflexiones de este capítulo se plantean conocer en qué medida las instituciones multilaterales de América Latina fueron responsables de guiar políticas de bienestar social más allá de regular las relaciones interestatales y hasta qué punto estas agendas fueron apropiadas en los niveles nacionales. Una amplia literatura de las relaciones internacionales señala que las organizaciones multilaterales configuran narrativas y agendas a través de procesos de coordinación interestatal y de acción colectiva en la toma de decisiones que permiten clasificar las distintas formas del multilateralismo. El “multilateralismo de bienestar” —el tipo multilateral analizado aquí— habilita no solo un canal de respuesta frente a un fenómeno transnacional como es una pandemia, sino que además es conducto de una agenda de ciudadanía social hacia los niveles nacionales. Por ello es que a priori existe una sinergia entre dicho multilateralismo, la democracia y los derechos humanos, pues los tres están basados en una misma concepción del ser humano como agente.

Observar el desempeño del “multilateralismo de bienestar” regional ante la pandemia no es una parada sencilla, máxime cuando se trata de procesos todavía en curso. A *prima facie*, si bien la respuesta multilateral de la región ha sufrido contratiempos y limitaciones, se reconoce que algunas organizaciones multilaterales demostraron capacidad de resiliencia pese a su fragilidad intrínseca y a las presiones centrífugas que ejercieron diferentes variantes de nacionalismo y/o negacionismo. En tiempos de condiciones desfavorables de oferta (ausencia de liderazgos o presencia liderazgos negativos) y de demanda (decrecientes niveles de interdependencia regional o menor densidad diplomática regional), este capítulo permite

37 Laura Zamudio González, “Gobernanza indirecta de crisis transnacionales: la OPS y la OMS frente a la pandemia de Covid-19 en América Latina”, en *Foro Internacional*, vol. 61, N° 2, 2021, pp. 299-331.

confirmar que la inercia organizacional puede actuar como malla protectora de procesos multilaterales, como enseña una vasta literatura.<sup>38</sup> Esto se constata, por ejemplo, en los casos de la OPS, el SICA y la CEPAL, donde las condiciones institucionales fueron suficientes para crear inercias que empujaron acciones colectivas hacia adelante en contextos adversos; no así en el caso del Mercosur, donde la inercia resultó paralizante.

No obstante, supervivencia no significa efectividad. No alcanza con la inercia de la estructura institucional para dar contenido sustantivo, sostenibilidad política y perdurabilidad en el tiempo a la respuesta multilateral si no se garantiza su apropiación en los niveles nacionales. El éxito, entonces, supone que los países resulten capaces de sortear aquellos obstáculos estructurales para la profundización del “multilateralismo de bienestar” en América Latina y que requieran pasar de una perspectiva del multilateralismo como “actor de conocimiento” en construcción de narrativas de seguridad humana y pacto social hacia otra de “actor de propuesta” en la elaboración conjunta y la coordinación de la implementación de políticas universalistas de ciudadanía social. Esa transición resulta fundamental, máxime si se considera que la pandemia golpeó a la región en un contexto de fuerte malestar social marcado por una ola de protestas masivas, impulsadas por crecientes desigualdades y una crisis de representación política profunda en la democracia. Ante los desafíos transnacionales y del malestar social, una brecha fundamental a cerrar continúa siendo la de avanzar en la transformación del “multilateralismo de bienestar” en un cuerpo.

38 Andrés Malamud, “Conceptos, teorías y debates sobre la integración regional”, en *Norteamérica*, vol. 6, N° 2, pp. 219-249.