

# América Latina: ¿Hay voluntad política para construir un futuro diferente?

---

Josette Altmann Borbón  
Francisco Rojas Aravena

**Editores**



**FLACSO**  
SECRETARÍA  
GENERAL



**Universidad  
para la Paz**



**FLACSO Secretaría General**  
*www.flacso.org*

Josette Altmann Borbón, Secretaria General



**Universidad para la Paz**  
*www.upeace.org*

Francisco Rojas Aravena, Rector



Primera Edición

**América Latina:  
¿Hay voluntad política para  
construir un futuro diferente?**

Copyright 2022 ©UPEACE Press

Universidad para la Paz

San José, Costa Rica 2022



**CC BY-ND:** Se permite compartir, copiar y redistribuir el material, siempre que se reconozca la autoría de la obra original de forma adecuada. No se permite el uso con propósitos comerciales ni la distribución de modificaciones de la obra original.

Citar:

Altmann-Borbón, Josette; Rojas-Aravena, Francisco (Ed.).(2022).  
*América Latina: ¿Hay voluntad política para construir un futuro diferente?*

**ISBN: 978-9930-542-41-5**

Impreso en San José, Costa Rica  
por P.Digital - Noviembre 2022

Las opiniones que se presentan en este libro, así como los análisis e interpretaciones que en él se contienen, son de responsabilidad exclusiva de sus autores (as) y no reflejan necesariamente los puntos de vista de FLACSO, ni de la UPAZ y las instituciones a las cuales se encuentren vinculados (as).

# Tabla de Contenidos

## Presentación

*Josette Altmann Borbón y Francisco Rojas Aravena*..... 7

## Prólogo

*Luis Maira*..... 15

## Introducción

*Josette Altmann Borbón y Francisco Rojas Aravena*..... 27

### 1. Contexto Internacional

A. Lo urgente desplaza a lo importante:  
La política canadiense hacia América Latina,  
*Hal P. Klepak* ..... 63

B. Relaciones entre Estados Unidos y América Latina, 2016-2021:  
Bajo la Presión de los Retos Mundiales, Regionales y Nacionales,  
*David R. Mares*..... 79

C. La Unión Europea y América Latina en el interregno:  
autonomía estratégica, pacto verde y recuperación pospandemia,  
*José Antonio Sanahuja* ..... 95

D. Dos décadas de relaciones sino-latinoamericanas:  
perspectivas, dimensiones y niveles,  
*Sergio Rivero Soto & Andrés Raggio*..... 111

E. Cooperación Regional Latinoamericana:  
Desafíos y Oportunidades en Pandemia,  
*Julissa Castro Silva & Cintia Quiliconi*..... 131

F. América Latina frente al 24-F ucraniano:  
entre la tradición diplomática y las tensiones políticas  
*José Antonio Sanahuja, Pablo Stefanoni*  
*y Francisco J. Verdes-Montenegro*..... 149

### 2. Democracia en América Latina

A. De la incertidumbre al descontento:  
Retos para la democracia en América Latina,  
*Kevin Casas Zamora & Miguel Angel Lara Otaola*..... 183

B. América Latina, en pos de su quimera  
Pasado y presente del constitucionalismo latinoamericano,  
*Rogelio Núñez*..... 217

C. Uso de Internet en Latinoamérica:  
entre limitaciones y oportunidades,  
*Mariateresa Garrido Villareal*..... 237

D. Democracia y elecciones en América Latina al inicio de un nuevo súper ciclo electoral <i>Daniel Zovatto</i> .....	251
E. La Calidad de la Democracia en América Latina y el Caribe: la Distinción entre el Original y la Copia <i>Fabrizio Franco Mayorga</i> .....	273
F. Corrupción y transparencia en América Latina y el Caribe: ¿de dónde venimos, y qué hacer tras la pandemia? <i>Alejandro Baron Gandarias</i> .....	311

### 3. Economía en América Latina

A. Temas Sociales, Política y Exclusión en América Latina, <i>Alicia Bárcena</i> .....	345
B. ¿Crisis de la cooperación regional o crisis de la cooperación?: Repensar la cooperación regional para la era pospandémica, <i>Melisa Deciancio &amp; Diana Tussie</i> .....	369
C. Cambio Climático y medio ambiente en América Latina: retos, oportunidades y soluciones holísticas <i>María Pía Carazo Ortiz</i> .....	385

### 4. Educación en América Latina

A. Educación en América Latina: Más allá de la escolarización para impulsar un nuevo ser humano y una sociedad sana, inclusiva y sostenible, <i>Cinthya Fernández Lépiz</i> .....	411
B. Las juventudes en la incertidumbre <i>Miriam Abramovay &amp; Ursula Zurita Rivera</i> .....	427
C. América Latina en su literatura, del realismo mágico al realismo trágico <i>Karina Sainz-Borgo</i> .....	441

### 5. Seguridad en América Latina

A. Narcotráfico y Seguridad en América Latina: Cambios y continuidades, <i>Fredy Rivera Vélez &amp; Renato Rivera Rhon</i> .....	455
B. Crimen organizado en América Latina: Un análisis sobre la fragilidad del Estado, <i>Maurício Vieira &amp; Emma Farris</i> .....	473
C. Las Fuerzas Armadas y la Política Cívico-Militar en América Latina, <i>Kees Koonings &amp; Dirk Kruijt</i> .....	499

## 6. Derechos Humanos y Migración

- A. Derechos Humanos en América Latina en el Siglo XXI:  
¿Un deterioro regional o la ruptura del consenso?,  
*Juan Carlos Sainz-Borgo*.....521
- B. Mujeres al Límite: Interseccionalidad, movilidad humana  
y violencias durante la pandemia del Covid-19,  
*Adriana Salcedo*.....543
- C. Tendencias migratorias complejas de América Latina y el Caribe:  
En medio de la pandemia mundial,  
*Manuel Orozco*.....561

# ¿Crisis de la cooperación regional o crisis de la cooperación?: Repensar la cooperación regional para la era pospandémica<sup>1</sup>

Melisa Deciancio, Diana Tussie

## Introducción

En este trabajo nos proponemos detenernos en la gravitación de la reconfiguración económica regional acelerada por la irrupción de la pandemia, pero presente con anterioridad frente a la expansión de China como jugador global y el reordenamiento geoeconómico que lo acompaña. Junto con la guerra desatada en Ucrania el 24 de febrero del 2022 estamos frente a una serie de crisis en cascada con ramificaciones en la cooperación internacional y regional. Todo ello ha contribuido notablemente al debilitamiento de un orden mundial que estaba especialmente diseñado por los países del Occidente y para el beneficio de los mismos. Sin embargo, la pandemia ha puesto en vilo a todos los países del globo, llevando la obvia y documentada crisis sanitaria, junto con crisis económica y política extendida, a América Latina. Con esta apertura nos proponemos analizar la cooperación regional no como modelo cerrado y basado en supuestos axiomáticos, sino como un fenómeno abierto en el cual el comportamiento de los actores se sitúa en un determinado contexto internacional que brinda incentivos tanto positivos como negativos.

Previo a la crisis del COVID-19, la cooperación regional latinoamericana ya se encontraba en una situación frágil. La pandemia no sólo agravó esa situación, sino que puso de manifiesto las dificultades para respuestas coordinadas, rápidas y efectivas para enfrentar la crisis. La polarización ideológica entre los gobiernos nacionales y la agitación sociopolítica interna afectaron gravemente a las agrupaciones regionales que se encontraban

1 Este tema es abordado en profundidad en el libro “Regional and International Cooperation in South America After COVID: Challenges and Opportunities Post-pandemic” publicado por Melisa Deciancio y Cintia Quiliconi (2022).

frecuentemente superpuestas y en competencia. Un contexto global marcado por fronteras cerradas, cadenas de suministro interrumpidas, competencia por las vacunas y una redefinición de liderazgos y alianzas agregaron nuevas complejidades y oportunidades a la cooperación regional e internacional en y de América Latina. La realidad del presente latinoamericano es que la región enfrenta mal parada la marea de transformaciones sistémicas. El contexto en que estalló la pandemia era uno de desilusión frente al estado de la cooperación regional afectada tanto por la preeminencia de diferencias políticas como por los diferentes tipos de inserción económica externa. El escenario regional está muy fragmentado, los gobiernos tienen diferentes orientaciones y el final del ciclo progresista no ha sido reemplazado por otro tipo de hegemonía, sino más bien por una fragmentación político económica. Como destaca Nolte (2019), reforzar y enfocarse en la cooperación funcional podría facilitar la coordinación entre gobiernos ideológicamente opuestos en agendas políticas particulares, pero excluye otras como la protección de los derechos humanos, la promoción de la democracia o el monitoreo de elecciones. La falta de cooperación regional durante la crisis del COVID-19 demuestra cuán compleja podría ser la coordinación dentro de la región en diversas áreas de política.

Este contexto lleva a reflexionar sobre lo que podría traer un momento pandémico y pospandémico a medida que las regiones se conviertan en el terreno de ambiciones en competencia entre Estados Unidos que recupera el ritmo en la política global y el multilateralismo, mientras la Unión Europea (UE) enfrenta sus propios desafíos de desintegración (agravados por la guerra en Ucrania) y China impulsa nuevas formas de diplomacia y cooperación internacional. La inestabilidad y la falta de coordinación dentro de la región traen desafíos y oportunidades para las estrategias de cooperación emergentes a nivel global, bilateral y subregional en agrupaciones más informales de lo que solían ser, lo que plantea profundos retos a las organizaciones regionales existentes que han demostrado ser muy limitadas para abordar las necesidades de cooperación ante una pandemia. Este trabajo busca reflexionar sobre esta cuestión.

### **La redefinición sistémica y la cooperación regional: estrategias multicapa**

La última década del siglo XX, con el fin de la Guerra Fría y la hegemonía indisputada de Estados Unidos, vio nacer una ola

expansiva de regionalismo que se mantuvo sostenidamente en los siguientes lustros, hasta que la emergencia de China puso en jaque las creencias sobre los beneficios de la globalización y cuestionó las políticas de mercados abiertos. Es sabido que la evolución del regionalismo y la cooperación regional es particularmente sensible a choques exógenos, experimentando un comportamiento adaptativo a tales impactos (Gonzalez Jauregui & Tussie, 2022). Esos choques pueden ser negativos, como son las crisis de deuda; como positivos, como fue la acelerada expansión económica de China, resultando en una variedad de procesos adaptativos que han ido reconfigurando tanto las relaciones intrarregionales como las relaciones de la región con actores extrarregionales. Durante el gobierno de Donald Trump, por ejemplo, Estados Unidos se retiró de los llamados acuerdos megaregionales, torpedeó a los organismos multilaterales, entre ellos la Organización Mundial del Comercio y renegoció las reglas de juego del acuerdo con Canadá y México (Office of the United States Trade Representative, 2022). En 2021 se encuentran vigentes según la OMC, 354 acuerdos regionales, aunque en los últimos años el dinamismo cambió de occidente al indo pacífico (WTO, 2022).

La expansión de China se manifiesta en la reconfiguración del orden económico global con ineludibles impactos estructurales en la inserción internacional de la región. Antes de la pandemia, los ya conocidos elevados índices de competitividad industrial del gigante asiático, más allá de la constante suba salarial que los afecta, han impactado muy fuertemente en el desarrollo de la industria regional (que por cierto es estratégica para diversos países) pero especialmente en los niveles de comercio intrarregional (CEPAL, 2019). Las relaciones bilaterales de cada país con China difieren sustancialmente, ya sea desde el punto de vista político como económico, lo que impide alcanzar posiciones comunes y tiene un impacto en la profundización de las relaciones en clave regional. Asimismo, las oportunidades comerciales identificadas en el gigante mercado asiático son estratégicas para muchos países como Chile, Brasil o Ecuador, pero una vez más, distintas entre ellos.

Como se manifestó en las últimas décadas, la creciente participación china en la región también se ha visto influenciada por el espacio geopolítico dejado por Estados Unidos. A medida que crecía la rivalidad estratégica entre China y Estados Unidos, América Latina evolucionó como un escenario de ambiciones



en competencia antes y durante la pandemia. Asimismo, el escalonamiento de esa rivalidad ha generado crecientes presiones sobre el multilateralismo. Esto se puso de manifiesto de manera concreta en la decisión de Donald Trump de imponer por primera vez un presidente estadounidense en el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), rompiendo una tradición de más de 60 años de un pacto no escrito entre sus miembros según el cual el presidente de esa institución debe ser un latinoamericano y el vicepresidente, un estadounidense. La llegada de Mauricio Claver Carone, un anticastrista de la línea dura evidenció la intensión de Trump de reducir precisamente la presencia de inversiones chinas en la región e impedir su acceso a licitaciones con financiamiento del Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Antes de la crisis del COVID-19, China ya había desplegado y consolidado un compromiso de múltiples niveles con los países de América Latina que se expandió a través del fortalecimiento de los canales de cooperación ya existentes y la generación de nuevas vías dentro de la *Iniciativa de la Franja y la Ruta* (IFR) y sus subprogramas. Lejos de la cooperación institucionalizada tradicional marcada por las organizaciones multilaterales y regionales occidentales, la estrategia china carece de un gran diseño institucional pero ha sido más activa y vocal que la establecida con los Estados Unidos y la UE. Su estrategia involucró a múltiples actores, cubrió muchos aspectos e intereses, y no ha seguido coincidencias ideológicas o políticas con líderes específicos. Aun así, su interés funcional radica en potenciar su plan de modernización, objetivos de desarrollo y posicionamiento global. A través de diferentes iniciativas, China expandió su infraestructura relacionada con la salud y su capacidad de innovación a través de la IFR, presionando para posicionarse como líder mundial antes, durante y después de la pandemia. Su objetivo fundamental en la región ha sido aumentar sistemáticamente su compromiso económico como una forma de asegurar un suministro constante de productos básicos, como minerales, alimentos y recursos energéticos, para apoyar y desarrollo nacional a través de la cooperación internacional funcional (Gonzalez Jauregui & Tussie, 2022).

En otras agendas más allá de los temas de salud, el bilateralismo fue preponderante. Los diálogos entre la UE y los países sudamericanos dieron como resultado la redirección de fondos asignados a programas existentes hacia agendas relacionadas

con COVID-19, reforzando las agendas de cooperación a través de mecanismos y estrategias bilaterales con la participación de gobiernos nacionales, sociedad civil, expertos y técnicos, y regionales. instituciones financieras. De acuerdo con el nuevo Consenso Europeo sobre Desarrollo, estas estrategias y mecanismos promueven un enfoque “hecho a medida” e involucran el diálogo sobre políticas públicas y el intercambio de conocimientos al tiempo que enfatizan los elementos clave de la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (Bianculli & Pascullo, 2022). Con China, los países de América Latina han buscado activamente desarrollar lazos más fuertes. Aún así, a través de enfoques diversos e incluso antípodas por divergencias ideológicas, diferentes prioridades y preferencias, así como diferentes estrategias de inserción internacional, con escasa coordinación para desarrollar una agenda conjunta hacia China, se mostró no solo el pragmatismo chino en términos ideológicos sino también sudamericano a falta de mecanismos regionales para lidiar con poderes externos (Gonzalez Jauregui & Tussie, 2022).

En tiempos de crisis del multilateralismo construido bajo la Pax Americana, de polarización ideológica y ausencia de un líder claro, la cooperación funcional y pragmática en agendas específicas sigue siendo un punto de partida relevante para la cooperación regional. Experiencias pasadas como el éxito de UNASUR en áreas como salud, defensa e infraestructura son prueba de ello, pero también han sufrido reveses significativos. El gran desafío es encontrar un equilibrio entre un regionalismo político y uno más técnico o funcional que pueda traccionar la cooperación. Si bien la cooperación funcionalmente diferenciada dentro de los consejos sectoriales de UNASUR se estancó por conflictos político-ideológicos, la racionalidad técnica conjunta de los tomadores de decisiones políticas en áreas específicas facilitó el avance de la cooperación regional. En los años previos a la pandemia la cooperación regional fue reemplazada por el bilateralismo, dinámicas de desintegración y medidas *ad hoc*, como agendas de salud, seguridad, infraestructura y migración.

La crisis de legitimidad que la región venía atravesando previo a la pandemia se puso de manifiesto en un fuerte cuestionamiento a los gobiernos de turno, con importantes movilizaciones sociales que llevaron en muchos casos a la militarización de la seguridad interna y consecuente cierre de fronteras bajo el argumento

de la seguridad pública, que se vieron agravados durante la pandemia. Antiguos aliados como Estados Unidos reaparecieron en las agendas de seguridad como el principal socio en la lucha contra el crimen, confirmando así su liderazgo en el hemisferio en materia de seguridad y defensa en países de derecha que volvieron a las tradicionales alianzas de seguridad. En la región andina, la cooperación con Estados Unidos en seguridad se volvió importante. Revivió con la administración Biden, y la relación entre seguridad y defensa; el pragmatismo se convirtió en patrón como resultado de la propagación del crimen organizado transnacional transfronterizo. En una línea similar, la gobernanza de la migración volvió a las respuestas unilaterales cuando los países sudamericanos enfrentaron el éxodo de venezolanos debido a su crisis política. En suma, la cooperación bilateral funcional se convirtió en la principal respuesta para abordar la urgente crisis generalizada provocada por la pandemia y continuar la coordinación en las agendas de cooperación en un contexto en el que las tendencias de desintegración ya estaban en aumento antes y durante la pandemia.

### **Cooperación multilateral, regional y bilateral en tiempos del COVID-19: la diplomacia en salud**

La cooperación bilateral ha estado a la vanguardia de las estrategias regionales e interregionales. La falta de acuerdos regionales unificados y coordinados para hacer frente a las necesidades de la pandemia llevó a muchas iniciativas bilaterales tanto dentro de América Latina como entre países de América Latina y actores extrarregionales como China, Rusia, India y la UE. La diplomacia de la salud y las vacunas estuvo a la vanguardia de esa cooperación cuando, en 2020, las vacunas eran limitadas y restringidas para la región. Contra el unilateralismo estadounidense durante la administración Trump, China, Rusia e India firmaron acuerdos para proporcionar a los países sudamericanos vacunas y suministros de salud. Como principal productor mundial de suministros médicos, la diplomacia china donó cantidades significativas a la mayoría de los países de la región y distribuyó casi la mitad de su producción de vacunas al mundo. La abundancia y los precios competitivos hicieron que las vacunas chinas estuvieran disponibles para los países de América Latina.

Hasta el 2021, se administraron más de 109 millones de dosis de las vacunas Sinovac, Sinopharm y CanSino en 15 países de

América Latina, superando con creces los 87 millones de dosis fabricadas en Estados Unidos distribuidas en los mismos países (Voss et al., 2021). En el mismo lugar, la vacuna rusa Sputnik fue la primera vacuna administrada en Argentina, Bolivia, Venezuela, Paraguay y Nicaragua a fines de 2020 y principios de 2021 a través de negociaciones bilaterales entre Rusia y esos países (AS/COA, 2021a). Además, la diplomacia india firmó acuerdos con Brasil, México y Argentina para proporcionar la vacuna AstraZeneca de producción india durante 2021 (Gobierno de la India, 2021). Con la pandemia en curso, China se convirtió en el principal productor mundial de vacunas COVID-19 con 597 millones de dosis, seguida de Estados Unidos con 333, la UE con 319, India con 249 y Rusia con 35. El resultado es una redistribución del poder tecnológico de las vacunas que se refleja en el aumento relativo bastante marcado de China y Estados Unidos, junto con un declive relativo de la UE e India y un ligero aumento en el peso de Rusia (Malacalza & Fagaburu, 2021).

Aunque el compromiso tradicional de Estados Unidos en la región ha tendido a ser bilateral, la cooperación durante la pandemia se centró principalmente en estructuras multilaterales como la Organización Panamericana de Salud y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Sin embargo, la histórica cooperación regional en salud existente entre ambos desde mediados del siglo XX (Herrero & Tussie, 2015) fue prácticamente inexistente durante la administración Trump, al tiempo que él mismo negaba la gravitación de la pandemia. Así, la gestión de la administración Trump de la crisis del COVID-19 y su unilateralismo impidieron la cooperación con América Latina. Sin embargo, durante el auge de la pandemia y con la llegada de Joe Biden a la presidencia, la presencia de Estados Unidos en la región se vio modificada sustancialmente en términos de donaciones de suministros médicos y préstamos. Es así que fue solo en el segundo año de la pandemia que el compromiso de Estados Unidos comenzó a cambiar, principalmente en la retórica pero también con las donaciones de salud y vacunas a unos pocos países políticamente amigables. No obstante, en la práctica, dado que Estados Unidos, priorizó la distribución nacional a principios de 2021, realizó donaciones o ventas limitadas de vacunas en América Latina, y las presiones sobre las patentes y contratos de vacunas limitaron su regionalismo multilateral.

En pocas palabras, en la “diplomacia de las vacunas”, EE. UU, tardó en lanzarse y recién envió su primera donación de una

vacuna producida en Estados Unidos a América Latina en junio de 2021, mucho más tarde que Rusia, que envió su primera donación en febrero de 2021, y China en marzo de 2021, ambos antes que Estados Unidos y la UE. Ese antecedente dañó la imagen de Estados Unidos en la región, que ya se vio perjudicada por la lenta respuesta del gobierno de Trump a principios de la pandemia cuando América Latina, muy afectada, tenía una gran necesidad de suministros médicos. A pesar de esto, Estados Unidos comenzó a ponerse al día y donó millones de dosis de las vacunas de ARN Moderna, Johnson & Johnson y Pfizer a Argentina, Brasil, Bolivia, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú y Uruguay una vez que Biden asumió el cargo. Aunque Estados Unidos se convirtió en el principal donante de vacunas de la región, su imagen ya estaba dañada. Muchos países de América Latina ya estaban produciendo sus vacunas con tecnología importada y la escasez de vacunas ya estaba superada.

La cooperación entre América Latina y la UE también ha adoptado una estrategia de varios niveles basada en acuerdos interregionales anteriores. Cuando ocurrió la pandemia, la UE todavía se enfrentaba a varios desafíos relacionados con el débil crecimiento económico, las crisis de migrantes y refugiados, el aumento del nacionalismo y el populismo, las negociaciones del Brexit y las secuelas de la crisis de la eurozona de 2007-2008. La UE fue una de las regiones más afectadas (y más tempranamente) durante el primer año de la pandemia. Por ende, la crisis del COVID-19 sorprendió a la UE “bajo presión” (Nolte & Weiffen, 2021), afectando su papel en la arena internacional y su capacidad para cooperar con áreas del mundo con las que existen vínculos de larga data. Como señalan Bianculli y Pascullo (2022), la cooperación interregional durante la pandemia demostró que el diálogo político (tanto bilateral como entre bloques regionales), las relaciones horizontales entre ambas regiones y el espacio para el trabajo coordinado en la gobernanza global son fundamentales para un mundo pospandémico donde los estados siguen siendo actores importantes, pero se han visto limitados en términos de cooperación durante la pandemia debido a las propias presiones intrarregionales de la UE.

La UE utilizaron organizaciones multilaterales como la OMS y el COVAX para distribuir vacunas. Juntos, la UE y los EEUU son los principales donantes de COVAX, con 298,3 millones de dosis de vacunas donadas por la UE y 193,4 millones donadas por los Estados Unidos para noviembre de 2021 (Grupo de

trabajo COVID-19, 2021). Si bien la expectativa era que COVAX distribuyera alrededor de 280 millones de vacunas en América Latina para fines de 2021, para septiembre de 2021, esa expectativa disminuyó en un 25% (AS/COA, 2021b). Paralelamente, la administración Biden también lanzó una serie de acuerdos bilaterales para distribuir 20 millones de dosis sin pasar por COVAX para asignarlas en prioridades regionales para Estados Unidos, Incluidos Argentina, Colombia, Costa Rica, República Dominicana, Haití, México y Panamá (AS/COA, 2021a). En este sentido, si bien las organizaciones multilaterales estaban en el centro de la diplomacia sanitaria de la UE y los Estados Unidos, la coordinación y presencia bilateral con los países individuales de América Latina fue fundamental.

Aunque China se vio obligada a responder a las acusaciones occidentales de que no solo había exportado el virus, sino que también encubierto sus orígenes, el país pudo desarrollar una política de donación de suministros de salud y posicionarse como líder en la diplomacia global de máscaras (Urdinez, 2021), emergiendo como gran jugador. Sin embargo, su papel no se basó en una selección ideológica o política, sino principalmente en la complementariedad funcional. Su “diplomacia de vacunas” fue fundamental para los países de la región, en momentos en que el acceso a las mismas estaba completamente restringido y el unilateralismo del resto de las potencias dejó a la región frente a una gran incertidumbre.

Dentro de la región, como las organizaciones regionales no lograron abordar la urgencia y los desafíos de la crisis de COVID-19, el bilateralismo se convirtió en la estrategia principal y la herramienta más rápida para encontrar suministros y asistencia en una región ya fragmentada. La divergencia ideológica entre los países sudamericanos afectó seriamente la coordinación y contribuyó a la fragmentación. Los modelos anteriores de cooperación regional, como la desmantelada UNASUR, dejaron escasas capacidades en la coordinación de la salud, aunque, a través de CARICOM y la OPS, hubo aportes significativos. Una vez que las campañas de vacunación avanzaron y las vacunas estuvieron disponibles, los países de la región iniciaron o anunciaron donaciones a otros países en desarrollo y países de América Latina. México donó más de 400.000 vacunas a Belice, Bolivia, Paraguay, Honduras, Guatemala y El Salvador a mediados de 2021 y Argentina y Brasil anunciaron sus donaciones a otros países para fines de 2021. A pesar de estas iniciativas, lo que prevalece son respuestas

aisladas y unilaterales más que una concepción de la salud como una responsabilidad regional (Herrero & Oliveira, 2022).

### **Estrategias cambiantes -y adaptativas- de la cooperación regional latinoamericana**

La reconfiguración global, por estar en marcha, es transitoria y confusa, pero ya deja ver pistas relevantes. Algunas de las características en Occidente son el agotamiento de la actual fase neoliberal, una tendencia a la des-globalización y el retorno al nacionalismo político y económico. Al mismo tiempo, Estados Unidos siente amenazada su hegemonía, lo que incrementa su necesidad de fortalecerse en nuestra región. En este escenario la puja por la hegemonía tiene un capítulo intenso y convulsionado en América Latina. La pandemia sacó a la luz las estrategias cambiantes -y adaptativas- de cooperación internacional de América Latina y la forma en que las perspectivas ideológicas contrastantes dieron forma a la cooperación intrarregional y extrarregional (Deciancio & Quiliconi, 2022). La ausencia de Brasil, la desconexión de Estados Unidos con la región e incluso la crisis política venezolana impactaron la posibilidad de encontrar acciones coordinadas para abordar la pandemia. Ninguno de ellos hizo esfuerzos significativos para liderar o catalizar respuestas regionales a la pandemia o, más tarde, para coordinar la distribución de vacunas. Jair Bolsonaro (2019-2022) y Trump incluso negaron durante un tiempo la relevancia del COVID-19 y lanzaron sus políticas de salud más tarde que el resto de la región. Como resultado, también se encuentran entre los países con las tasas de mortalidad más altas del mundo (Our World in Data, 2021).

Como señalan Nolte y Weiffen (2021), las instituciones importan, pero la política y la ideología son más importantes. La llegada al poder de gobiernos de derecha y centro-derecha en países clave de América Latina (incluidos Argentina y Brasil) exacerbó la divergencia de preferencias preexistente entre los países capitalistas de estado y las economías de mercado liberales en la región (Quiliconi & Espinoza, 2017). La profundidad, la forma y el contenido de la cooperación regional son a menudo ortogonales al espectro ideológico de izquierda/derecha en términos de ideología doméstica y principalmente en términos de ideologías de regionalismo. En este sentido la convergencia facilita la cooperación pero no garantiza un compromiso profundo ni en el caso de Estados Unidos el compromiso de recursos.

Si bien Estados Unidos ha perseguido, a menudo de manera agresiva, enérgica y unilateral, el liderazgo hegemónico global, la importancia de América Latina en su visión geopolítica ha sido limitada y marcada por patrones cíclicos de atención. Esto produjo momentos de atención para invertir en la construcción de instituciones regionales, pero períodos de desinterés más prolongados (Deciancio, 2016). Más recientemente, el interés de Estados Unidos se ha centrado en la competencia con China, instrumentando promoción del comercio y la democracia.

Brasil, el líder regional natural en América Latina, ha pasado de una posición de liderazgo regional disputado a una actitud de antagonismo regional bajo el presidente Bolsonaro. La política exterior de Bolsonaro, apodado el Trump de los Trópicos, ha adoptado una postura marcadamente anti-latinoamericanista. A diferencia de sus predecesores, que construyeron activamente las organizaciones regionales más importantes de América Latina (UNASUR y MERCOSUR) y buscaron el liderazgo regional de Brasil, la administración de Bolsonaro tuvo como objetivo desestabilizar estas instituciones y disminuir por completo la participación del país. En este sentido la cosmovisión antiglobalista de Bolsonaro conlleva el aislamiento regional de Brasil

La confrontación ideológica, los gobiernos de derecha y las instituciones regionales débiles también afectaron la participación de la sociedad civil en los procesos formales de cooperación regional. Sin embargo, por el otro lado, la participación fortaleció sus vínculos supranacionales a través de las fronteras, asumiendo un sentido de pertenencia regional preexistente. Mientras las iniciativas regionales intergubernamentales evidencian una severa crisis, la sociedad civil fortaleció sus lazos regionales a través de la cooperación transnacional, enfrentando el escenario post-COVID (López & Loza, 2021). La crisis desatada por el COVID-19 tuvo un impacto diferencial en diferentes sectores sociales, mostrando más claramente que nunca la estructura desigual de la sociedad. Entre los movimientos sociales, sindicatos y organizaciones sociales de diferentes países, como Colombia, Honduras, Ecuador, Bolivia, Brasil, Perú, Chile, Argentina se pudo instalar una plataforma común, desde la cual avanzar con otra agenda al calor de las luchas ecoterritoriales, feministas, indígenas, campesinas, y de trabajadoras del hogar. Es posible observar que la convergencia ideológica se ha mantenido a nivel



subnacional e internacional de la sociedad civil y ha facilitado la cooperación durante el encierro y la crisis del COVID-19. En 2022 Honduras se proclamó país libre de minería a cielo abierto (DW, 2022) mientras que en Argentina los movimientos sociales lograron lo mismo en siete provincias.

Las movilizaciones sociales han tenido impacto en los cambios ideológicos dentro de los gobiernos nacionales a través de procesos electorales, como se vio en la elección de Gabriel Boric en Chile a fines de 2021, de Xiomara Castro en Honduras en 2022, y el ascenso de Gustavo Petro en Colombia, un exmilitante de la guerrilla izquierdista del M-19, complicando el equilibrio entre los gobiernos de izquierda y derecha en América Latina. En Colombia por primera vez en su historia democrática, la izquierda colombiana tiene posibilidades reales de ganar unas elecciones. De lograr el triunfo, la candidatura de Luiz Inacio Lula Da Silva a las elecciones de Brasil en octubre de 2022 también agrega a estos cambios ideológicos.

Si bien las iniciativas regionales de América Latina oscilan entre la resiliencia y las dinámicas de desintegración, la pregunta abierta para la región es si alguna vez será posible consolidar la cooperación regional enfrentando los desafíos internacionales a pesar de las diferencias ideológicas. Al fin y al cabo, el regionalismo no es un proyecto de derecha o de izquierda; de hecho, debe ser un proyecto regional sin importar las diferencias ideológicas, ya que fue el antecedente de la UNASUR liderada por el presidente brasileño Fernando Henrique Cardoso.

## **Conclusión**

La crisis de COVID-19 impactó masivamente en la dinámica global. Procesos en curso como la redefinición de los liderazgos globales y las relaciones de poder, el aparentemente imparable crecimiento chino y su creciente participación en los asuntos internacionales, el aislamiento de Estados Unidos, la debilidad de la integración europea y el regionalismo sudamericano ya fragmentado enmarcaron el contexto regional. Como resultado, la cooperación internacional cambió de ropaje. Las principales potencias implementaron estrategias cooperativas de varios niveles para continuar con los arreglos prepandémicos y hacer frente a los que emergen de ellos. En el caso de China, prevalecieron las relaciones bilaterales. Dado que durante la presidencia de Trump Estados Unidos se centró en el control interno del virus,

con ello dejó la puerta abierta a la gravitación de la diplomacia sanitaria de China, Rusia e India en la región y la provisión de vacunas en los países en desarrollo, lo que impulsó la cooperación internacional para abordar la emergencia sanitaria en una “diplomacia de vacunas” que buscó cubrir la demanda mundial de ayuda y apoyo. Con el inicio de la presidencia de Joe Biden en Estados Unidos parecieron resurgir las relaciones multilaterales con ese país, mientras con la Unión Europea (UE) continuó una dinámica de desconexión en tanto la cooperación interregional con dicho bloque fue limitada en un momento en que ambas regiones enfrentaban sus propios desafíos de desintegración. Aun así, esas contribuciones obtuvieron menos atención que otros proveedores globales como China.

Como señalan Malacalza y Fagaburu (2021), la distribución de vacunas se convirtió en un asunto geopolítico en el que es posible destacar al menos cinco cambios observables en el contexto pandémico. En primer lugar, la característica principal del período es que China y Estados Unidos concentran más de la mitad de la capacidad tecnológica mundial para la producción de vacunas COVID-19 en una pandemia. En segundo lugar, solo cuatro países (Estados Unidos, China, India y Rusia) y la UE son las principales potencias productoras. En tercer lugar, China se ha convertido en el principal exportador de vacunas COVID-19, desplazando a India como principal proveedor de países de ingresos bajos y medios. En cuarto lugar, la UE está orientada principalmente a su mercado interno, con una ligera proyección en sus exportaciones de la firma AstraZeneca (Reino Unido / Suecia) y sus aportaciones a la facilidad multilateral COVAX. Por último, las exportaciones de Rusia fueron tanto ágiles como gravitantes. Sin embargo, su peso sigue siendo considerablemente menor que el resto de potencias productoras en términos de volumen de producción y exportaciones (Malacalza & Fagaburu, 2021).

En suma, las perspectivas de cooperación regional en América Latina se han visto seriamente dañadas por la falta de liderazgo y la polarización ideológica frente a la reconfiguración geopolítica. La pandemia llegó cuando la región ya vivía un severo debilitamiento de sus instituciones regionales e impulsó medidas bilaterales y nacionales para enfrentar el COVID-19 por sobre la cooperación regional. La soberanía y las medidas descoordinadas reinaban *frente a la* dinámica de desintegración. El escenario actual presenta severos desafíos en los que la cooperación

transfronteriza es fundamental en áreas de políticas como salud, migración y seguridad, particularmente en relación con los desafíos clave que emergen del crimen organizado. Esas cuestiones necesitan seriamente una gobernanza regional o al menos una cooperación técnica concertada para hacer frente a las amenazas que plantean. Lamentablemente, la cooperación regional seguirá siendo insuficiente para abordar los desafíos transnacionales sin atisbos de afinidades políticas frente a un orden que sufre crisis tras crisis en cascada. América Latina reside en el espacio estratégico de Estados Unidos con intereses puntuales con Rusia, China, África, y Europa ¿Cuánta cohabitación será posible en este escenario de competencia geopolítica?

## Bibliografía

- AS/COA. (2021a). *Timeline: Tracking Latin America's Road to Vaccination*. <https://www.as-coa.org/articles/timeline-tracking-latin-americas-road-vaccination>
- AS/COA. (2021b). *Tracker: U.S. Vaccine Donations to Latin America*. <https://www.as-coa.org/articles/tracker-us-vaccine-donations-latin-america>
- Bianculli, A. C., & Pascullo, M. (2022). Regional and interregional relations between EU and South America: Weathering the COVID-19 storm? In M. Deciancio & C. Quiliconi (Eds.), *Regional and International Cooperation in South America After COVID Challenges and Opportunities Post-pandemic*. Routledge.
- CEPAL. (2019). Perspectivas del Comercio Internacional de América Latina y el Caribe 2019. In *Perspectivas del Comercio Internacional de América Latina y el Caribe 2019*. <https://doi.org/10.18356/9789210055680>
- Deciancio, M. (2016). International relations from the south: A regional research agenda for global IR. *International Studies Review*, 18(1), 106–119. <https://doi.org/10.1093/isr/viv020>
- Deciancio, M., & Quiliconi, C. (2022). *Regional and international cooperation in South America after Covid: challenges and opportunities post-pandemic*. Routledge. <https://www.routledge.com/Regional-and-International-Cooperation-in-South-America-After-COVID-Challenges/Deciancio-Quiliconi/p/book/9781032129457>
- DW. (2022, March 1). *Honduras se declara "país libre de minería a cielo abierto" | 01.03.2022*. <https://www.dw.com/es/honduras-se-declara-país-libre-de-minería-a-cielo-abierto/a-60954221>
- Gonzalez Jauregui, J., & Tussie, D. (2022). China's BRI extension to South America: Challenges and Opportunities for the Regional Order in the Post-pandemic. In M. Deciancio & C. Quiliconi (Eds.), *Regional and International Cooperation in South America After COVID Challenges and Opportunities Post-pandemic*. Routledge.
- Herrero, M. B., & Oliveira, B. N. L. de. (2022). COVID-19 in Latin America and the Caribbean: the visible face of a regional health cooperation in crisis. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 65(1). <https://www.scielo.br/j/rbpi/a/wMxMpmQ7gcn6FL6XMTm9DCs/abstract/?lang=en>
- Herrero, M. B., & Tussie, D. (2015). UNASUR Health: A quiet revolution in health diplomacy in South America. *Global Social Policy*, 15(3), 261–277. <https://doi.org/10.1177/1468018115599818>
- López, M., & Loza, J. (2021). Organizations, representations and strategies of the mobilization against abortion in Argentina (2018-2020). *Poblacion y Sociedad*, 28(1), 131–161. <https://doi.org/10.19137/PYS-2021-280107>

- Malacalza, B., & Fagaburu, D. (2021). ¿Empatía o cálculo? Un análisis crítico de la geopolítica de las vacunas en América Latina. *Foro Internacional*, 247, 05–46. <https://doi.org/10.24201/fi.v62i1.2866>
- Nolte, D. (2019). Lo bueno, lo malo, lo feo - y lo necesario: Pasado, presente y futuro del regionalismo latinoamericano. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 28(1), 131–156. <https://doi.org/10.26851/rucp.28.1.5>
- Nolte, D., & Weiffen, B. (2021). *Regionalism Under Stress: Europe and Latin America in Comparative Perspective* (D. Nolte & B. Weiffen (eds.)). Routledge.
- Office of the United States Trade Representative. (2022). *United States-Mexico-Canada Agreement | United States Trade Representative*. Office of the United States Trade Representative. <https://ustr.gov/trade-agreements/free-trade-agreements/united-states-mexico-canada-agreement>
- Our World in Data. (2021). *Coronavirus (COVID-19) Deaths - Statistics and Research*. <https://ourworldindata.org/covid-deaths>
- Quiliconi, C., & Espinoza, R. S. (2017). Latin American integration: Regionalism à la Carte in a Multipolar World? *Colombia Internacional*, 92, 15–41. <https://doi.org/10.7440/colombiaint92.2017.01>
- Urdinez, F. (2021). *China's Improvised Mask Diplomacy in Chile*. [http://centroestudiosinternacionales.uc.cl/images/publicaciones/otras-publicaciones/2021/Urdinez\\_ChinasMaskDiplomacy.pdf](http://centroestudiosinternacionales.uc.cl/images/publicaciones/otras-publicaciones/2021/Urdinez_ChinasMaskDiplomacy.pdf)
- Voss, G., Zhou, J., & Shuldiner, H. (2021). 'Vaccine Diplomacy' in Latin America. Wilson Center. <https://www.wilsoncenter.org/blog-post/vaccine-diplomacy-latin-america>
- WTO. (2022). *WTO | Regional trade agreements*. World Trade Organization (WTO). <http://rtais.wto.org/UI/PublicMaintainRTAHome.aspx>