

COVID19 EN AMÉRICA LATINA: PERSPECTIVAS DESDE ORGANISMOS MULTILATERALES Y LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL¹

Gino Pauselli, University of Pennsylvania

La interdependencia económica -viajes, comercio, turismo- junto con las comunidades que se crean, además de beneficios, generan vulnerabilidades. La pandemia del COVID-19 ha puesto en jaque a la interdependencia global y se observa como nunca, frente a su congelamiento momentáneo, los beneficios que ella ha generado. Hoy en día está claro que los beneficios son mayores que las potenciales vulnerabilidades al ver que todos los gobiernos están pensando cómo volver a una situación de interdependencia económica similar a la que se vivía previo a la pandemia.

La cooperación internacional es necesaria, y es útil, en casos de ausencia de bienes globales, pero también cuando lo que se necesita son bienes de red. Como lo señaló Andrés Malamud, la lucha contra el COVID-19 es similar a la provisión de un bien de red. Los bienes de red son aquellos cuya utilidad aumenta con su difusión: cuantos más usuarios lo tengan, mejor para todos. Similarmente, los “males de red” serían aquellos cuya capacidad de infringir daño aumenta con su difusión, como los virus. La mayor diferencia es que con los bienes globales es necesario un actor con los recursos suficientes para proveer el bien global. En el caso de los bienes en red es necesaria la cooperación de todos los actores, grandes y chicos, ricos y pobres. Entonces, en el actual contexto internacional, la cooperación entre Estados se vuelve necesaria. A su vez, el principal instrumento que los Estados han encontrado para coordinar políticas nacionales han sido organismos multilaterales.

A nivel internacional y en la región pareciera que la respuesta fue fragmentada y sin coordinación por parte de los gobiernos de América Latina. A su vez, uno de los principales desafíos para avanzar en la cooperación multilateral está relacionado con problemas preexistentes a la pandemia: la ausencia de capacidades institucionales. En la última década la región ha presenciado la desinversión en espacios de coordinación multilateral de políticas. Por ejemplo, junto con el abandono de la Unasur por parte de la mayoría de sus miembros fundadores, ha desaparecido el Consejo Sudamericano de Salud como ámbito de coordinación de ministerios de salud a nivel subregional.

Sin embargo, los organismos multilaterales se encuentran facilitando información y reduciendo costos de transacción para implementar políticas en un contexto de incertidumbre, que son las principales funciones de las instituciones internacionales de acuerdo con la teoría funcionalista. Estos organismos actualmente alertan sobre las dimensiones que toma la pandemia y proveen evidencia sobre acciones de prevención. Más específicamente, existen orga-

nismos multilaterales a nivel internacional y regional en donde existe una activa cooperación en cuestiones relacionadas al combate y mitigación de los efectos del COVID-19.

El caso más importante es el de la Organización Mundial de la Salud (OMS), institución que ha estado realizando recomendaciones desde el inicio del brote en China. La OMS posee el instrumento clave para combatir una pandemia de las características de la actual, y es el Reglamento Sanitario Internacional (RSI). El RSI es un acuerdo internacional jurídicamente vinculante entre los Estados Miembros de la OMS cuya finalidad y alcance consisten en prevenir la propagación internacional de enfermedades y proporcionar protección frente a ellas, controlarlas y darles una respuesta de salud pública. Su característica vinculante hace del RSI un poderoso instrumento para ser utilizado en los tiempos en que vivimos.

Por otro lado, otras instancias multilaterales específicas de la región latinoamericana han sido activas en coordinar acciones específicas y facilitar información útil para la toma de decisiones en un contexto de incertidumbre. La Organización Panamericana de la Salud (OPS) publica regularmente recomendaciones y buenas prácticas para tomar medidas que faciliten la reactivación económica sin dañar el sistema de salud. La Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) creó una Red de Expertos en Agentes Infecciosos y Enfermedades Emergentes y Reemergentes para compartir experiencias en torno a los tratamientos aplicados y los protocolos ejecutados para la atención del COVID-19. En un contexto de escasez de información sobre políticas y tratamientos efectivos, estas acciones aportan valiosa información para la toma de decisiones.

La región de América Central y el Caribe está siendo la más activa en la utilización de instancias multilaterales para proveer bienes de red. La Comunidad del Caribe (CARICOM) ha organizado reuniones de emergencia entre los jefes de gobierno y ha aprobado estrategias conducentes a la reapertura de las economías regionales. Por su parte, el Sistema de Integración de Centroamérica (SICA) ha lanzado un plan de contingencia regional orientado a complementar los esfuerzos nacionales para la prevención, contención y tratamiento del COVID-19. Dicho plan contiene cinco ejes -salud, comercio y finanzas, seguridad, justicia y migraciones- e implica el desembolso de U\$S 1.900 millones. Por último, la Asociación de Estados del Caribe ha estado coordinando esfuerzos para conceptualizar una respuesta regional conjunta y estrategias para abordar la mortal pandemia COVID-19 a través de la organización de una reunión de expertos técnicos.

En América del Sur, por su parte, el Fondo para la Convergencia Estructural del MERCOSUR (FOCEM) ha reorientado proyectos con el fin de invertir recursos en investigación y educación para combatir el COVID-19. El proyecto "Investigación, Educación y Biotecnologías aplicadas a la Salud" destinará U\$S 16 millones a fortalecer la capacidad de diagnóstico del virus a través de la compra de equipamiento, insumos, materiales para la protección de los operadores y kits para detección del virus. Por otra parte, los nuevos fondos permitirán, conforme el cronograma de prioridades de cada país, el desarrollo de la técnica de serodiagnóstico que detecta la respuesta de anticuerpos de los pacientes. La Comunidad Andina de Naciones (CAN), por su parte, ha tenido un rol central en el proceso de reactivación post coronavirus, según los jefes de Estados de los países miembro. En particular, la CAN ha provisto información clave para actores privados afectados por la pandemia, a través de programas de capacitación a PyMES exportadoras.

En síntesis, lo que se ha observado es que los organismos multilaterales y la cooperación internacional han estado muy activas en proveer información y reducir costos de transacción entre gobiernos que necesitan implementar medidas en un contexto de mucha incertidumbre. Sin embargo, estas actividades han estado concentradas principalmente en abordar la crisis sanitaria y relativamente poco se ha hecho respecto a coordinar acciones para abordar la crisis económica. Por otro lado, estas acciones han sido ignoradas en los análisis de la respuesta multilateral a la pandemia ya que en un contexto de incertidumbre las demandas

por acciones concretas se incrementan. Frente a esto, es necesario mantener presente el rol de los organismos multilaterales: proveer información y reducir costos de transacción, no implementar o imponer decisiones.

El mayor desafío por parte de los organismos multilaterales en el mundo post-pandemia es la pérdida, aun mayor, de legitimidad como consecuencia de la invisibilización de sus acciones durante la crisis sanitaria y económica.

RECOMENDACIONES DE POLÍTICA

- ✦ Publicitar las acciones llevadas a cabo en los niveles multilaterales para visibilizar el rol de la cooperación internacional en tiempos de crisis. Por ejemplo, siguiendo el ejemplo de los jefes de Estado de la Comunidad Andina de Naciones que destacaron el rol del organismo en reactivación post-COVID-19.
- ✦ Reducir las expectativas en torno a lo que se pretende que hagan los organismos internacionales y promover una lectura más acertada de lo que realmente pueden hacer.
- ✦ Compartir experiencias de cooperación multilateral a nivel regional tanto con otras instituciones multilaterales como con donantes de cooperación que estén dispuestos a apoyar experiencias que repliquen prácticas exitosas de cooperación regional.
- ✦ Utilizar canales existentes y potenciar la existente cooperación técnica y operativa que se encuentra actualmente brindando información y reduciendo costos de transacción entre los gobiernos de la región, como las publicaciones de la OPS y la red creada por la CELAC.
- ✦ Promover una mayor coordinación multilateral en el ámbito económico en donde los bancos de desarrollo, por ejemplo, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) o el Banco de Desarrollo de América Latina (CAF), participen activamente.

NOTAS

1) Se agradece a Alejandra Kern, Federico Rojas de Galarreta, Florencia Montal y Bernabé Malacalza por los comentarios y discusión llevada a cabo en el taller "COVID-19: Multilateralismo y cooperación al desarrollo" organizado por CRIES y Stanley Center.