

LA PANDEMIA: LA GLOBALIZACIÓN, EL ROL DEL ESTADO Y DE LOS REGÍMENES INTERNACIONALES

PANDEMIC: GLOBALIZATION, ROLES OF THE STATE AND INTERNATIONAL REGIMES

Alejandro Deustua Caravedo*

RESUMEN

La crisis generada por la pandemia y la crisis económica consecuente evidencia la centralidad de la acción del Estado en la confrontación de estas amenazas globales así como su rol superior en el desempeño de los organismos internacionales correspondientes. Ello indica que el multilateralismo depende de estas unidades políticas y no al revés todavía. La crisis también evidencia la necesidad de reformar la mayoría de los regímenes internacionales involucrados en su confrontación para fortalecer sus funciones y ampliarlas sin implicar reformas integrales de ellos. Además, la naturaleza global de la pandemia ha evidenciado la importancia de la geografía en su seguimiento. Como consecuencia se requiere replantear la muy ambigua definición de globalización que pretende desvincular los procesos globales de su base territorial.

Palabras clave: crisis, pandemia, Estado, regímenes en pandemia, globalización en pandemia, interdependencia en pandemia

ABSTRACT

The intertwined global health and economic crisis which Covid-19 has generated shows the centrality of the role of the State in confronting both events as well as its vital importance in the performance of international organizations dealing with such problem. Multilateralism still depends on the State's performance and not the other way around yet. The global crisis has also shown the need to reform the great majority of international regimes involved in it with the purpose of strengthening and enlarging their specific functions without risking such regimes with integral changes. Besides, the global nature of the pandemic has underlined the importance of geography in the efforts of tracing it.

* Magister en Relaciones Internacionales del SAIS de Johns Hopkins University (1987), Magister en Administración Pública (MPA) en John Kennedy School of Public Administration de Harvard University (1994). Se ha desempeñado como Asesor especial del equipo del Perú ante la Corte Internacional de La Haya en el caso de la controversia marítima con Chile, miembro del Consejo consultivo para asuntos del mar del Ministro de Relaciones Exteriores, Coordinador General del Foro Peruano de Relaciones Internacionales (FOPRI), Miembro fundador e investigador principal del Centro Peruano de Relaciones Internacionales (CEPEI).

Such event implies the need of redefining the concept of globalization which underscores the delinkage of global processes from its territorial bases.

Keywords: crisis, pandemic, State, international regimes in pandemic, globalization and pandemic, interdependence and pandemic

.....

1. Los hechos

En el intervalo de dos meses y once días que transcurrieron desde que los medios de prensa chinos dieran cuenta de casos de “neumonía viral” originados en un mercado de Wuhan (China) y de que el 31 de diciembre de 2019 estos fueran registrados por las oficinas de la OMS en ese país hasta el anuncio de la pandemia Covid-19 el 11 de marzo de este año (OMS) un cataclismo fue emergiendo en el mundo.

En ese plazo un problema local devino en hecatombe global que, al 4 de setiembre de este año, ya había dado cuenta de 876746 vidas y 26’720,815 de contagios en 188 países (Johns Hopkins University, Coronavirus Resource Center). Entre ellos se encontraba el Perú con 29554 fallecidos y 676848 contagios (Ministerio de Salud del Perú) en cifras que aún están en evolutivo escrutinio.

Hasta que la OMS declaró la pandemia, el virus se había esparcido con la ayuda involuntaria de alrededor de 7 millones de viajeros que salieron de Wuhan en enero pasado antes de que las autoridades chinas restringieran el transporte dentro de China (NYT).

Con anterioridad a la alarma global las autoridades chinas reconocieron morosamente el pasado 21 de enero que el virus se transmitía de persona a persona mientras los funcionarios de la OMS registraban la nueva situación. Hasta ese momento el cuadro de pandemia no era claro aún y el alarmante nivel de contagios internos no impulsó a las autoridades chinas a restringir los viajes al exterior (900 viajeros mensuales a Nueva York, 2200 a Sidney, 15 mil a Bangkok (donde se produjo el primer contagio fuera de China a mediados de enero) seguidos por otros en Tokio, Singapur, Hong Kong, Seattle) (NYT).

Sólo a fines de enero las autoridades chinas impidieron los viajes al exterior y las autoridades norteamericanas cancelaron los ingresos de viajeros no norteamericanos procedentes de China. Pero el virus ya se había esparcido, de manera comprobada en alrededor de 30 ciudades y 26 países con especial gravedad en localidades de Italia, Irán y Corea del Sur (NYT).

Para ese entonces, las autoridades de la Unión Europea preferían confiar en esfuerzos nacionales, especialmente los italianos para controlar el contagio en ese país (Reuters). Sin embargo, desde Austria, Croacia, Grecia y Suiza se alertaba de casos originados por personas que provenían de Italia y Argelia. Y el primer caso de un latinoamericano

contagiado se ubicó en el Brasil cuando un ciudadano de ese país regresó a él desde Italia hacia finales de febrero (BBC).

Un nuevo centro de contagio en Europa era ya manifiesto y su evolución a través de viajeros seguía su curso internacional sin que la declaración de la pandemia fuera declarada aún (BBC). A mediados de enero (y antes del primer contagio en Brasil) la Organización Panamericana de la Salud emitió una alerta epidemiológica para mantener informados a los trabajadores de la salud de los principios y procedimientos para “manejar” infecciones vinculadas al virus aún denominado nCOV (OPS).

Ello revela el desconocimiento de la variedad del virus Covid-19 que a fines de febrero fue denominado por el Comité Internacional de la Taxonomía de los Virus (ICTV) como “síndrome severo respiratorio coronavirus 2 (SARS-CoV-2)” debido a su vinculación genética al coronavirus responsable de la plaga de SARS de 2003 (OMS).

La denominación Covid-19 fue elegida por la OMS siguiendo las pautas de la FAO y la Organización Mundial para la Salud Animal (OIE) con el propósito de diluir la denominación del origen geográfico chino (eliminando una potencial asignación de indeseada responsabilidad) y el temor que ese nombre pudiera causar en las poblaciones afectadas (tal como ocurrió con el SARS, que había golpeado seriamente al Asia en 2003) (OMS). Así la designación Covid-19 eludió asignaciones políticas y geográficas potencialmente dañinas evitando usos indeseables (como p.e. “el virus chino”) manteniéndolo en su ámbito científico dentro de la especie de síndrome agudo respiratorio relacionado con coronavirus (Grupo de Estudio Coronaviridae de ICTV, 2020) (US National Library of Medicine, National Institutes of Health).

Pero a pesar de que la tipología médica que aleja al virus del reconocimiento cotidiano de su origen geográfico, difícilmente ésta pueda suprimir su relación con escenarios geográficos y económicos bien precisos (lo global no se sacude fácilmente del origen y la incidencia territoriales).

En lo económico, el FMI reportó en junio que la crisis, “como ninguna otra” desde la Gran Recesión, implicaría una contracción de -4.9% del PBI global este año implicando una retracción de -8% en las economías avanzadas, de -3% en las economías en transición y de -1% en los países en desarrollo de bajos ingresos (IMF; World Economic Outlook Update, June 2020 June 2020). Ello implicaba inicialmente para América Latina y el Caribe una contracción de -9.4% (ídem).

Y sólo en términos de comercio la pandemia implicaría, según una proyección de la OMC de abril, una reducción de los intercambios de mercancía en el rango de -13%/-32% (WTO). Y si hacia junio la OMC anunció que la caída del volumen del comercio en el primer trimestre había registrado -3% en el segundo trimestre esa caída se había incrementado a -18.1%. Aunque tales estimaciones se alejaban del peor escenario, la OMC seguía considerando que esta contracción seguía siendo “históricamente grande” (Idem).

Esta espiral hacia abajo no dejó atrás al flujo de inversión extranjera directa. Dada la afectación en las utilidades de las empresas multinacionales, la UNCTAD estimó en mayo

un eventual recorte de entre -30% y -40% en el 2020 y 2021, respectivamente (mucho mayor al rango anteriormente estimado de -5%/-15%) (UNCTAD).

El impacto económico de la pandemia estadísticamente proyectado se tornó más sensible si se considera la afectación del mercado laboral global. El cierre de fuentes de trabajo, la pérdida parcial o total de ingresos, la recurrencia de trabajadores a la asistencia pública y el cambio total de formas de vida (OIT) se reflejó en el notable incremento del desempleo que a principios de año afectaba en 190 millones de personas y en abril sumarían 25 millones adicionales con 400 millones en peligro de mayor pobreza sin contar a los informales que forman parte de la gran mayoría en los países en desarrollo (90% en la India) (Idem).

Como resultado, las estimaciones del Banco Mundial sobre el incremento de la extrema pobreza para este año se consideraban, en junio, en un incremento al rango de 8.23%/9.18% (vs 8.23% en 2019) (Banco Mundial).

De otro lado, el clima de conflicto internacional se ha incrementado con la pandemia en tanto ésta intensifica la debilidad y vulnerabilidad de los miembros del sistema internacional según lo expresó el Secretario General de la ONU en mayo pasado. Y no se trata sólo de mayores dificultades para llevar a cabo operaciones de mantenimiento de la paz sino del incremento material de conflictos armados. Si en 2019 se reportaron 20 mil muertos en diez de estos conflictos en el mundo, cifra que el propio Secretario General considera subvaluada, esa autoridad consideraba en esa fecha que la pandemia incrementaría el número de fatalidades en estos conflictos (UN, Press Release, May 27 2020).

Y si el impacto del virus en términos de seguridad convencional es incierto y variable en las diferentes regiones, existe el riesgo adicional de que la confrontación armada entre potencias mayores se incremente al tiempo de que la evaluación más precisa del impacto social de ese incremento se vuelva más difícil de realizar y su gestión más complicada de orientar (CFR).

2. La globalización fragmentada como escenario

Si una pandemia se define como la “propagación mundial de una nueva enfermedad” (OMS), la que nos confronta ahora había impactado a 114 países a principios de marzo cuando esta fue declarada como tal y hoy complica a la población de 188 Estados (BBC). Tamaño alcance hace pueril la discusión sobre si la pandemia tiene o no alcance “mundial”.

¿Pero es ésta “global”? Si se considera que el virus ha postrado a 27 millones de personas y acabado con la vida de 877 mil sin límite a la vista y que las más altas autoridades internacionales responden afirmativamente a esa pregunta, no parece caber duda estadística del alcance global de la patología si se aceptara como global el uso común del término antes que el académico.

Especialmente si los contagios se han producido a través de interacciones personales y sociales entre ciudadanos de 188 países ya referidos al margen del control o influencia de los Estados.

Pero, aun reconociendo esa evidencia ¿se puede decir hoy que la pandemia se ha “desterritorializado” en un escenario en que los individuos, desprendidos de la geografía, realizan contactos sociales generando interdependencia creciente como característica principal según los criterios de una de las más aceptadas definiciones de “globalización”? (Baylis, Smith, Owens). Probablemente no porque si bien la fenomenología de la pandemia surgió en un escenario local evolucionando rápidamente al ámbito internacional y produciendo luego efectos transnacionales (un proceso de globalización clásica), los hechos resumidos más arriba muestran varias evidencias contrarias a la “desterritorialización”.

Primero, las autoridades chinas intentaron controlar el fenómeno localmente sin informar de inmediato de su potencial virulencia, afirmando su autoridad soberana aunque esta reserva resultara irresponsable. De haber tenido éxito un control rápido de la patología, unos cuantos fallecimientos en el exterior no hubieran importado demasiado (tal como lo han comprobado las insensibles festividades en Wuhan ya liberada de la enfermedad) si el virus era neutralizado en su origen geográfico.

Segundo, porque si bien el virus se propagó a través del contacto interpersonal inducido por viajeros sin especial control estatal, el hecho es que cada uno de ellos permaneció apegado a un territorio de residencia, de tránsito o de ciudadanía que fue vital para seguir la huella del contagio. La transmisión del virus no sólo no se “desterritorializó” sino que la localización territorial de los contagiados fue vital para intentar controlar su propagación.

Tercero, porque los intentos de control de la pandemia en casi todos los casos han tendido a darse mediante decisiones y políticas nacionales no necesariamente coordinadas (aunque algún grado de consenso instrumental ha habido) y tampoco supeditadas a una instancia supranacional.

Este factor es de especial importancia para el cuestionamiento de la atribución inmatizada del carácter “global” de la pandemia en tanto aquellas respuestas nacionales son consistentes con la fragmentación de distintos factores de globalización registrada con anterioridad a la enfermedad (el auge proteccionista, el nacionalismo creciente, p.e.). Y también porque en todos los casos ha sido el Estado, como correspondía, el que ha asumido la responsabilidad de las políticas y decisiones del caso sin que se verificase, en el proceso, un alto nivel de coordinación interestatal ni muy visibles ni públicos sometimientos a diagnósticos o recomendaciones de la OMS.

Por lo demás, son laboratorios privados estimulados por los Estados interesados (o son ellos mismos los productores como en China) los que hoy se abocan a la elaboración de vacunas que cada país afectado adquirirá por su cuenta (o con algún apoyo ad hoc de organismos internacionales).

Y en el acápite de la reacción cooperativa destacan más bien la que han proporcionado los organismos multilaterales monetarios y de desarrollo (el FMI y el Banco Mundial)

que lidian con los efectos nacionales y económicos de la pandemia (de los que la salud es un principal factor contribuyente), no con su naturaleza biológica ni global.

Al respecto se puede concluir que, antes que un ejemplo de omnipresente globalización ha sido el Estado la institución política cuya respuesta ha sido más notoria en casi todos los casos más allá de los debates sobre su eficacia. No deja de ser paradójico que una problemática comúnmente considerada global haya dado lugar al protagonismo de esta primordial entidad política (el Estado) cuya actividad se suponía subsumida y/o subordinada en las corrientes transnacionales y de interdependencia que sustentan la globalización.

Además, se puede concluir que esas corrientes transnacionales sí han jugado un rol global en las interacciones sociales que produjeron la pandemia (los “viajes y viajeros”) pero no en la lucha contra ella.

En efecto, si se deseara calificar la pandemia como un fenómeno perteneciente al ámbito de la globalización, su desarrollo demuestra que el arraigo local, las respuestas nacionales y la cooperación internacional son ingredientes que no pueden desconocerse al definir los efectos o la naturaleza global de la enfermedad en este momento crítico.

Esta conclusión no se motiva en alguna preferencia académica sino en la evidente correlación entre lo local (Wuhan) y lo global (la pandemia), proceso que lleva a intentar una mejor definición de globalización que la que proporciona el criterio errado de la “desterritorialización”. Esta es una tarea a emprender en el marco de una multitud de definiciones que partene desde las restringidas al aspecto económico que parte de la necesidad nacional y conduce a repensar la definición de globalización que, hasta hoy, no encuentra consenso y que se basa o en criterios restringidos económicos, sociales o culturales (p.e. el FMI la define como la “interdependencia creciente de entre países a través del incremental volumen y variedad de transacciones transfronterizas en bienes, servicios y flujos de capital y también la mayor y más rápida difusión de tecnologías” en un ejemplo economicista; mientras Giddens propone que se trata de “la intensificación mundial de relaciones sociales que vinculan localidades distantes de una manera tal que los acontecimientos locales son configurados por eventos que ocurren a muchas millas de distancia” en un ejemplo sociológico. Una mejor propuesta para definir a la pandemia como problema global sería la más integral definición de Held, McGrew, Goldblatt y Perraton : la globalización es “ampliación, profundización y aceleración de interconexión mundial en todos los aspectos de la vida social contemporánea desde lo cultural hasta lo criminal, desde lo financiero hasta lo espiritual”. Pero aún ésta se refiere sólo a una dinámica evolutiva sin señalar eventuales ciclos reversivos en cuyo marco ha ocurrido la pandemia.

3. El Estado y el realismo: una dualidad renovada por la pandemia

A pesar de que el conjunto de los miembros del sistema internacional parecieron sorprendidos por la aparición del virus (aunque se ha reportado que el presidente de Estados Unidos supo del virus en febrero y que éste afirmó que no propagó la información por razones de prudencia –CNN, BBC-) y de que, quizás por desconocimiento de la

magnitud de la amenaza trasnacional, su reacción inicial resultara en general menos eficaz que lo necesario, fue el Estado el principal encargado de proteger a sus ciudadanos.

Si bien el cumplimiento de este deber (la provisión de seguridad ciudadana de acuerdo a las posibilidades de cada quien) fue heterogéneo por ser correlativo a las propias capacidades, tal función estuvo principalmente a cargo de esa unidad política antes que de algún régimen internacional (de rol complementario) u organización trasnacional (de notoria ausencia).

La irregularidad en la respuesta fue también una muestra de la insuficiente cooperación multilateral aunque quizás de ella surgieran los lineamientos generales de reacción y los principales apoyos externos de la reacción estatal. De otro lado, tan nacional y unilateral fue la reacción política que algunos gobiernos confiscaron bienes en tránsito adquiridos por terceros para combatir la pandemia en los países compradores de esos bienes. Este fue el caso de Estados Unidos, Francia entre otros (BBC, El Mundo).

Es más, los integrantes del área de integración profunda más exitosa y amplia, la Unión Europea, decidieron unilateralmente restringir el tránsito a ciudadanos de sus países miembros los que, de hacerlo, debían cumplir con unas cuarentenas nacionalmente dispuestas (Clarín). Es decir, cuando la seguridad de los ciudadanos de un Estado miembro de la UE fue puesta en riesgo, fue ese Estado y no una entidad supranacional (la Comisión Europea), el que ejerció competencias soberanas clásicas. La Comisión Europea “se resignó” a ese hecho (La Vanguardia) al margen de que fuera esa entidad comunitaria la que restringió el ingreso a la UE de personas de origen o procedencia extracomunitaria.

El resto de países actuaron también de manera unilateral y soberana. En consecuencia, es posible sugerir que los que observan el desarrollo del sistema internacional bajo el supuesto de que éste evoluciona, o ha evolucionado, de uno regido por entidades nacionales hacia otro subordinado o fuertemente condicionado por entidades supranacionales (como ocurre, entre otros, con autores ecologistas como K. Abbot o interdependentistas como R. Keohane), quizás éstos debieran revisar el alcance de sus previsiones acercándolas más al ámbito conceptual de la “anarquía” y considerar, frente a la evidencia, los roles acotados de regímenes internacionales cuando se trata de crisis extraordinarias que, como en este caso específico, afectan a los ciudadanos y a las economías nacionales de manera no vista en un siglo.

Al respecto ellos deberían considerar también que cada uno de los cuatro elementos constitutivos del Estado (gobierno, territorio, población y capacidad de entrar en relaciones con los demás Estados -Convención de Montevideo sobre los Derechos y Deberes de los Estados (art. 1)-), cumplieron también una función muy visible en la confrontación de la pandemia.

En efecto, en un resumen apretado, se puede afirmar que el gobierno, que ejerce la soberanía, asumió la plena responsabilidad de su ejercicio mediante políticas públicas en las que la coacción (una forma de ejercicio del poder) sobre la ciudadanía ha formado parte esencial de ellas. Y el territorio, que es el elemento material del Estado que este ordena y domina, ha sido objeto de especial preocupación y de instrumentación

gubernamental en la atención de la pandemia limitando el tránsito interno y el cierre o apertura de fronteras según los requerimientos de las políticas de salubridad. Y la población que es el elemento sustancial que el Estado protege y norma, ha mostrado, en general (con algunas excepciones), subordinación adecuada a la autoridad redoblando su legitimidad en el ejercicio de su deber de proteger a la ciudadanía. Y en los casos donde ha habido explícita protesta ciudadana, esta se ha manifestado, pero sin desconocer al gobierno al tiempo que se afirmaban los derechos ciudadanos que el Estado protege. Y, en el caso del Perú, la buena relación con otros Estados se ha demostrado en coordinaciones, quizás escasas y no muy publicitadas, y en más visible recepción de asistencia (equipamiento ad hoc, p.e.).

De otro lado, debe recordarse que la función estatal de protección de la población forma parte de la discusión de los seis principios del realismo clásico. En efecto, Morgenthau reconoce, además del interés nacional definido en términos de poder como preocupación central, la existencia de ciertas dimensiones morales en la conducta estatal pero siempre vinculada al interés nacional y al origen del Estado en términos de obligación o mandato. Así, asegurar la supervivencia de la población debe entenderse, en el realismo, en estrecha relación con la supervivencia de Estado (una obligación política vinculada a la moral pero distinta a la moral del individuo). Esta disquisición forma parte del tercer y cuarto principio del realismo político (Morgenthau, Política de las Naciones).

Por lo demás, esa obligación puede remontarse a la idea del contrato social en que los hombres libres, en estado de naturaleza, cedieron soberanía a una entidad superior a cambio de protección en un mundo anárquico (Hobbes como fuente del realismo). A pesar de ciertas derivaciones, como la razón de Estado, la preeminencia de esa protección “contratada” está en el origen doctrinario de la formación del Estado y hoy, en plena pandemia, es motivo de propuestas integrales (e inasibles) de reorganización del sistema y/o sus políticas (como ocurre en eventos patrocinados por la CAF y el Diálogo Interamericano).

Es esta preeminencia, enunciada por filósofos clásicos y cientistas políticos ligados al realismo clásico de la postguerra (y resaltada en otros enfoques como el liberalismo), la que observamos hoy como primera prioridad del Estado en la atención de la pandemia con mayor o menor éxito en la gran mayoría de países.

En casi todos los casos, este planteamiento se ha desdoblado, bajo las circunstancias, en dos escenarios: el de la atención a la grave problemática de salud de la ciudadanía y el de evitar que el mercado colapsara. En términos generales se puede afirmar que ambas preocupaciones están siendo atendidas aunque con menores capacidades que las que el desafío requería en todos los ámbitos.

Y lo han sido al punto de que el nacionalismo reemergente en una serie de gobiernos y sociedades ha avanzado más allá de los niveles que veníamos atestiguando o padeciendo como fenómeno de nuestra época. Ello ha agudizado conflictos internos y externos de carácter estructural y dinámico.

Entre los primeros sobresale la polarización política en ciertos países (Estados Unidos, p.e.) y la desigualdad (en casi todos los países). Entre los segundos, es muy visible la

agudización de la competencia entre Estados Unidos y China centrada en este caso en evitar el avance del interlocutor y la pérdida de capacidades relativas derivadas de la recesión y el impacto de la pandemia en la población. Ella se enmarca en la evidencia de un cambio progresivo de la estructura del sistema internacional que impulsa políticas fuertemente estatocéntricas y eventualmente excluyentes como “America First”.

La competencia sino-norteamericana se ha expresado económicamente en una mayor tendencia al desacoplamiento (que puede implicar, incluso, la relocalización de empresas). Y abarca al sector armamentista, el redespiegue de fuerzas así como a los sectores tecnológicos, de nuevas energías, de medio ambiente y muchos otros. El conjunto sectorial de esta competencia pre-existente no se ha atenuado durante la pandemia según por el Brookings Institution y Foreign Policy. Es más, esa competencia incluye hoy el rol que cada potencia ostentará en el escenario postpandemia (CFR) evidenciando el punto de inflexión que puede marcar la pandemia en el conflicto estructural entre grandes potencias.

Por lo demás, el conflicto interestatal dinámico se ha hecho más visible en este marco por la falta de cooperación en la búsqueda de soluciones (p.e. el desarrollo de vacunas anti-Covid-19 se incluye hoy fuertemente en el ámbito de la competencia entre medianas y grandes potencias, aunque la OMS haya llamado recientemente a la cooperación en la distribución de ese producto). Y la imputación por Estados Unidos de responsabilidad china sobre el origen de la pandemia es una referencia clara de conflicto en el centro de gravedad de la pandemia.

De otro lado, la intensidad del conflicto entre grandes potencias tampoco se ha desescalado (p.e. en el Mar de la China). Y entre las potencias medias puede citarse los conflictos vinculados a despliegues de buques en mares del Norte, del Ártico, del Golfo Pérsico (IISS) y hasta entre los miembros de la OTAN Grecia y Turquía. Y entre los que implican a grandes y potencias medias con pequeñas potencias, el que ocurre en zonas marítimas de pequeños países del Pacífico es una evidencia no menor (p.e. la expansión geopolítica china en el Índico –bases o puertos- de trayectoria anterior) (IISS) para no mencionar conflictos geopolíticos potenciales dentro o entre Estados pequeños (p.e. los que pueden aparecer por vacío de poder generado o apurado por la pandemia en el África).

A estos ejemplos pueden agregarse conflictos por recursos tecnológicos (la red 5G) o por recursos (p.e. la flota pesquera china en el Pacífico y el Atlántico Sur suramericano).

Por lo demás, la demanda del Consejo de Seguridad para un cese de hostilidades en los conflictos activos (Res. 2532 referida más abajo) no ha tenido aún efecto visible sobre estos conflictos.

Al no generar una respuesta cooperativa global correspondiente a la magnitud de la pandemia, esta puede ser un incentivo para la intensificación de conflictos anteriores a ella (ONU Noticias, 12 de agosto 2020) mientras los Estados buscan no perder capacidades ni proyección relativas ni ser perjudicados por vacíos de poder aprovechables por un contendor.

En cualquier caso, la pandemia no deja de ser vista como un acontecimiento sistémico con suficiente masa crítica como para incrementar la atención especulativa, preventiva o

de planeamiento sobre el conflicto en los ámbitos estructural, interestatal, geopolítico e interno (CFR). El realismo puede volver por sus fueros.

4. Interdependencia: la pérdida de interacción externa de los agentes sociales requiere de promoción pública para recuperar la reinserción

Más allá de la consideración de escenarios realistas para la evaluación preliminar de la pandemia y sus efectos, la realidad de un contexto de globalización fracturada por prácticas proteccionistas, la emergencia de regionalismos y nacionalismos o la marcada desaceleración de los procesos de integración preexistentes entre otras consideraciones, el Estado ha agregado a su presencia incremental la capacidad de inhibir aún más el flujo de bienes (p.e. prohibición de vuelos aerocomerciales y limitaciones portuarias) y de personas (limitaciones al libre tránsito de personas) para afrontar la pandemia.

Al hacerlo, la política internacional entre los Estados ha perdido complejidad (un elemento fundamental de la interdependencia) en tanto los agentes sociales atenuaron sus múltiples interacciones como lo muestran, a manera de ejemplo, las evaluaciones de la OMC referidas más arriba.

Entre otros debilitamientos de la interacción social en actividades tradicionales se puede citar, a mayor abundamiento, el del sector turismo (la reducción potencial del turismo receptivo sería de -70% este año –FMI-) o el del sector aeronáutico cuya excepcional contracción ha llevado a muchas aerolíneas a la quiebra luego de una reducción de vuelos de -55% interanual en abril. Al respecto, la IATA advirtió en junio que la situación se hacía “insostenible” luego de tres meses de paro total de los vuelos comerciales requiriendo, en consecuencia, apoyo financiero de los gobiernos que en muchos casos fue insuficiente o denegado. Así, entre enero y abril, los vuelos comerciales responsables de carga aérea cayeron -74% entre enero y abril (pero luego aumentaron 58% hasta junio a partir de la base de pérdida referida) según la OMC.

Mientras tanto, la OMI y la UNCTAD emitieron en junio una declaración de alerta sobre la necesidad de designar “trabajadores clave” a la gente de mar responsable del 80% del volumen de comercio mundial que se transporta por barco, 300 mil de los cuales requerían retornar a sus bases por vía aérea sin poder hacerlo.

Como es evidente, ello no sólo se ha reflejado en pérdidas de contactos interpersonales usuales sino de negocios cotidianos en todos los mercados (salvo los bursátiles y algunos servicios). En consecuencia, asistimos a una fuerte caída en las relaciones exteriores –y no sólo de la política exterior- de los países.

De ello se excluyen los contactos por internet (medio considerado por el Banco Mundial como un bien público) lo que reitera la importancia de las tecnologías digitales en los procesos globales y en la perspectiva futura de corto y largo plazo. En efecto, la demanda por estos servicios se ha incrementado notablemente (hasta un 60% en el caso de algunos operadores) en los países de la OECD ayudando a que alrededor de 1300 millones de personas puedan trabajar o estudiar desde su casa. Si esta evolución en la conectividad

electrónica pudiera compensar, muy parcialmente, las pérdidas de contactos interpersonales en otros escenarios, también anuncia nuevas formas de gestión de los mercados laborales.

Por lo demás, a la extraordinaria vulnerabilidad a la pandemia cuya dimensión muestran los 188 países afectados (JHU, *supra*) se agrega la incremental dependencia económica de algunos de ellos en relación a los mercados de otros.

Ello ya era evidente en abril para los países dependientes de la exportación de productos básicos: un descenso proyectado en los precios internacionales de los metales de -13% en el 2020 (Banco Mundial) no sólo fue consecuente con una contracción de la demanda externa, de las ventas y del ingresos de divisas en estos países sino que, bajo las condiciones de dependencia estructural actual, estos reiteraron su carencia de alternativas de producción y de productividad para el incremento de su performance.

En efecto, si hacia el fin del ciclo de altos precios de los metales (2003-2012) en América Latina estos representaban 17% de las exportaciones totales de la región promediando regionalmente un 4.2% de crecimiento económico anual y 6.1% en el Perú (al costo de continuar con el “modelo primario-exportador”- a pesar de la mejora los términos de intercambio y de ganancias extraordinarias que no condujeron a la diversificación económica) (CEPAL, Banco Mundial). Luego el crecimiento cayó entre 2014 y 2019 a muy bajos niveles promedio (0.1% en 2019 y 3-1% en el Perú) (CEPAL, Banco Mundial). La pandemia no ha hecho sino reiterar la alta correlación entre crecimiento y precio de las materias primas en la región.

Al respecto el Banco Central en junio no parecía excesivamente pesimista en relación a los precios proyectando una caída para los commodities de exportación -4% y de -6% para los de importación (Banco Central, Reporte de Inflación, Junio). Ello contrastó con la fuerte caída de la inversión extranjera directa en el Perú: la proyección del deterioro fue de -82.5% en ese mes (Gestión). Y en el mundo, la UNCTAD esperaba en junio una caída de la FDI en el mundo de -45% este año.

A la magnitud de la vulnerabilidad regional frente a la volatilidad del precio de los metales, se agregó perversamente la vulnerabilidad sanitaria agravada en el escenario andino por una densidad demográfica superior al promedio regional, insuficiencia de acceso al agua potable y malas condiciones de sistemas de salud (Banco Mundial citado en “Vulnerabilidad de los Países Andinos y Cuarentena” por Alan Fairlie). Tal vulnerabilidad es calificada en el Perú por otros factores estructurales como la alta informalidad (72.5% de la población que produce 18.6% del PBI –INEI-), alta desigualdad (Gini 0.6 –PNUD-) y baja bancarización, entre otros factores (Idem).

De otro lado, si la sensibilidad nacional económica y sanitaria a shocks externos se probó extremadamente alta en el Perú complicada por déficits de gestión, algunos mercados excepcionales, como el de nuestro tenue mercado bursátil tan vinculado a los precios de los metales y a las evoluciones de los mercados internacionales, han permitido una rápida reacción al shock externo y luego un alza siguiendo el compás de recuperación de esos mercados. Así en julio, la Bolsa de Valores de Lima consolidó su cuarto mes al alza siguiendo la recuperación en la mayoría de plazas bursátiles por mejores expectativas

económicas externas, procesos en marcha en la producción de vacunas contra el Covid-19 en el exterior y el incremento de los precios de principales metales (Informe Bursátil, BVL, Julio 2020).

Si, salvo por ese escenario bursátil que exhibe mejoras, los demás indicadores siguen a la baja o su deterioro se va atenuando, la interdependencia del Perú con el mundo –el factor más importante que da cuenta de nuestra inserción- ha desmejorado en proporción directa al grado de desvinculación que la pandemia ha generado en todos estos sectores (a pesar de algunos signos de recuperación). En ese contexto, el Estado redobra su importancia como entidad fundamental de promoción de la vinculación externa y de relaciones exteriores aunque su debilidad sea proporcional a sus problemas internos, a la pérdida súbita de capacidades sociales y económicas y su status haya eventualmente disminuido en la jerarquía de poder mundial. La recuperación de esas capacidades generadoras de interdependencia es un asunto vital para el país.

5. Organismos Internacionales: un rol importante pero no muy activo en la estabilización del sistema, salvo en el caso del FMI

a) Los organismos principales de la ONU contribuyeron a establecer un marco para confrontar la pandemia pero los elementos declarativos predominaron sobre los efectivos.-

La respuesta principal de los Estados, a pesar de la precariedad de los países en desarrollo y de los defectos de gestión de los desarrollados, no ha sido superada, ni en recursos asignados ni en políticas de emergencia ad hoc, por las tres instancias de las Naciones Unidas que han emitido Resoluciones más o menos declarativas y planes para facilitar el combate de la pandemia.

Si hubiera que resumir la contribución de estas últimas, la más importante quizás sea el marco general a tener en cuenta en el combate de la pandemia y sus correspondientes lineamientos.

En efecto, la Asamblea General de la ONU adoptó el 3 de abril, casi un mes después de la declaración de la pandemia por la OMS, una Resolución que reafirmaba el marco del multilateralismo y de la cooperación internacional frente a la amenaza asegurando el apoyo del sistema de las Naciones Unidas a la lucha contra la pandemia.

Pero en vez de precisar acciones, estableció prescripciones generales escasamente referenciadas y reclamando el respeto de los derechos humanos y la proscripción del racismo, de la xenofobia y de toda forma de discriminación en la tarea. Estas declaraciones fueron priorizadas sobre políticas concretas que debieron haberse esbozado en correlación con la magnitud del problema (“la crisis sin precedentes causada por la pandemia de la Covid-19”) y con la dimensión del desafío definido en el preámbulo de la Resolución respectiva como una “amenaza a la salud, la seguridad y el bienestar humanos” de efectos sin precedentes (Resolución de la Asamblea General 74/270. Solidaridad mundial para luchar contra la enfermedad por coronavirus de 2019 (COVID-

19)). En cualquier caso, esa rápida definición quizás haya sido lo más útil y valioso de la Resolución de la Asamblea General teniendo en cuenta la morosidad del proceso de declaración de la pandemia por la OMS debido a los numerosos protocolos que se siguieron antes de llegar a esa decisión como vimos más arriba.

Ese mismo 3 de abril, en consonancia con la reacción de la Asamblea a la declaración de la pandemia (y probablemente al tanto de los informes de la OMS) la Secretaría General de la ONU presentó un “Plan Mundial de Respuesta Humanitaria Covid-19” en un Llamamiento coordinado de las Naciones Unidas de amplio enfoque (cuando lo que se requería era precisión) y una modesta evaluación de necesidades (US\$ 2010 millones cuando las pérdidas económicas iniciales evaluadas por el FMI se estimaban en los alrededores de US\$ 12 millones de millones como se verá más adelante).

Estas insuficiencias quizás se deban a la sorpresa frente a la aparición del virus pero no frente a la declaración de la pandemia porque el plazo que media desde el origen de los contagios hasta esa declaración por la OMS fue de algo más de dos meses como veremos más abajo.

El Plan se presentó como un esfuerzo integrado (“una iniciativa conjunta de los miembros del Comité Permanente entre Organismos (IASC), incluidas las Naciones Unidas, otras organizaciones internacionales y ONG con mandato humanitario”) que contrastaba con su precaria evaluación de daños.

El Plan contenía tres prioridades estratégicas: “contener la propagación de la pandemia....y reducir su morbilidad y mortalidad”; reducir el deterioro del capital humano y resguardar “los derechos humanos, la cohesión social y los medios de vida”; y “proteger...los refugiados, los desplazados internos, los migrantes y las comunidades receptoras particularmente vulnerables a la pandemia”. Como se puede ver los elementos complementarios, morales y sociales, requeridos en la lucha contra la pandemia incrementaba la dimensión declarativa del Plan en desmedro de los elementos de implementación y eventual efectividad del mismo.

Como en el caso de la Resolución de la Asamblea General, la urgencia del Plan contrasta con la falta de acciones concretas para combatir la pandemia y con sus reiterativas y quizás innecesarias precauciones (el lugar prioritario otorgado a la inspiración humanitaria del Plan y a su carácter democrático dice mucho al respecto) salvo por alguna de sus escasas referencias prácticas: los servicios logísticos y de transporte que debían servir a la totalidad de la comunidad humanitaria, incluidas las Naciones Unidas y las ONG.

No es de extrañar que la extensión de las prioridades estratégicas del Plan y sus condicionamientos ideológicos lo orientaran hacia una eficacia menor que la más precisa asistencia financiera y predisposición funcionalista de las acciones del FMI como veremos enseguida.

Finalmente, con mayor energía y sensación de urgencia que la Asamblea General se pronunció el Consejo de Seguridad el 1 de julio para construir un escenario normativo adecuado para la lucha contra la pandemia. Sin embargo, este se planteó sólo en términos de una “exigencia” de carácter no coercitivo (cuando los mecanismos de presión están

disponibles en el Capítulo 7, si la “paz y la seguridad internacionales” está en juego) para “el cese general e inmediato de las hostilidades en todas las situaciones de las que se ocupa” y apoyar los esfuerzos realizados por el Secretario General y sus Representantes y Enviados Especiales. A estos efectos, el Consejo exhortó a los beligerantes a “una pausa humanitaria de al menos 90 días” para la entrega de asistencia y de los servicios conexos con arreglo al derecho internacional humanitario.

Estas disposiciones contenidas en los artículos 1 y 2 de la Resolución 2532 (2020) del Consejo de Seguridad se concertaron considerando “que es probable que el alcance sin precedentes de la pandemia de COVID-19 ponga en peligro el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales” (sólo la lucha contra Al Qaeda, el Dáesh y otros grupos similares quedaron al margen de la exhortación de cese de fuego). Pero no se dispusieron instrumentos de implementación inmediata (y menos los del Capítulo 7 citado más arriba) que no fuera la solicitud al Secretario General para que dé instrucciones a los agentes de operaciones de mantenimiento de la paz en curso para el apoyo a las autoridades de los países anfitriones de esas operaciones en sus esfuerzos por contener la pandemia.

Quizás lo más valioso de esta Resolución haya sido el reconocimiento estratégico de que el efecto devastador de la pandemia pudiera incrementarse “bajo condiciones de violencia e inestabilidad que se dan en las situaciones de conflicto” y que ello, a su vez, retroalimentara el conflicto como se consideró en el Preámbulo de esa Resolución.

- b) La OMS: procesos decisorios extensos y percepción colectiva de insuficiente transparencia

Si los Estados fueron sorprendidos por la pandemia, los organismos internacionales los fueron menos en tanto el más especializado en la materia, la OMS, procesó durante algo más de dos meses los términos de su diagnóstico. Unos organismos reaccionaron mejor que otros en los dos escenarios críticos en que se desarrolla hasta ahora la patología trasnacional: los que conciernen a la salud y la economía.

En el primer caso, la performance de la Organización Mundial de la Salud, creada en el marco de la ONU en 1946, quizás se encuentre entre los que peor reaccionaron en la percepción pública debido a su morosidad inicial y al lento reporte chino (WSJ), a los escasos medios de asistencia efectiva de que dispone para afrontar la gran magnitud del problema que le concierne y el retiro de la membresía los Estados Unidos (esta ocurrió mediante la notificación de esa decisión a la ONU a principios de julio aunque la materialización del retiro tomará un año según las condiciones de adhesión de esa potencia en 1948) (Vocero del Secretario General de la ONU, 7 de julio 2020).

El Presidente Trump acusó a la OMS de no reaccionar apropiadamente frente al proceso de desinformación inicial con que China trató el descubrimiento del virus en Wuhan (NYT, julio 7 2020). Esta acusación precedió a la imputación de que la OMS se había coludido con China en el ocultamiento de la información referida.

La OMS afirma que su oficina en Wuhan recogió la información de los primeros reportes periodísticos sobre el problema (no de fuentes oficiales) e informó al respecto a su Cuartel General en Ginebra, requirió confirmación y detalles sobre la “neumonía atípica” reportada, activó de inmediato a su Equipo de Manejo de Incidentes (IMST) como

respuesta de emergencia, recibió luego información china sobre el núcleo viral de la “neumonía atípica”, la difundió a través de su Sistema de Información de Eventos a través de su plataforma web y convocó la primera teleconferencia de expertos para prevenir y responder a la epidemia en el foro de Coordinación Global de Mecanismos de Investigación y Desarrollo (10 de enero). El día anterior la OMS recibió información china sobre la existencia de “un nuevo coronavirus” (posterior a los reportes periodísticos). Los primeros documentos—guía se publicaron un par de días después y el 30 de enero el Director General de la OMS, después de numerosos casos de contagio en 18 países, declaró que el virus novedoso tenía las características de una Emergencia de Salud Pública de Preocupación Internacional (Public Health Emergency of International Concern –PHEIC-).

Sobre la base de un plan de respuesta de la OMS que implicaba la coordinación internacional, sus autoridades solicitaron al Secretario General de la ONU una política de gestión de crisis e informó de la situación a los miembros de la Dirección Ejecutiva de la OMS y desplegó una Misión Conjunta OMS-China.

La identidad del virus fue recién definida el 11 de febrero, y el 15 de ese mes el Director General de la OMS asistió a la Conferencia de Seguridad de Múnich donde requirió el posicionamiento de los gobiernos bajo criterios de solidaridad, estableció un mecanismo de respuesta con el Banco Mundial, solicitó US\$ 8 mil millones para afrontar al Covid-19 y el 12 de marzo la OMS declaró la pandemia “expresando profunda preocupación por los niveles alarmantes y severidad del contagio y de la inacción al respecto” (OMS: “Línea de Tiempo de la respuesta de la OMS”).

Como puede verse en este pequeño resumen de un extenso proceso que concluye con el reconocimiento público del peor ataque a la seguridad pública desde la Segunda Guerra Mundial, el proceso burocrático de la OMS y de sus protocolos parece exhaustivos pero su extremada duración puede haber hecho la diferencia entre confrontar al virus en momentos en que algún éxito era quizás probable y su extremada extensión actual.

Ello indica que, al tanto de la letalidad de una epidemia en su etapa inicial, quizás ese proceso burocrático deba ser recortado y la tan reclamada cooperación multilateral deba proceder bajo términos más expeditivos (quizás a cargo de representantes técnicos del Consejo de Seguridad que puedan apurar, bajo apremio eventualmente, el flujo de la información requerida por los Estados miembros).

Pero ello no equivale al repudio de la OMS como régimen internacional cuyos principios en defensa de la salud colectiva no han variado. Una reforma dentro del régimen de la OMS, fundamentalmente referida a sus reglas y procedimientos sí parece necesaria así como el fortalecimiento de sus capacidades, incluyendo las financieras, para afrontar situaciones de crisis. Y si la coordinación con otras entidades del sistema de Naciones Unidas es indispensable, esta debe ser también más expeditiva prescindiendo de procedimientos extremadamente farragosos teniendo en cuenta que una solución puramente técnica o funcionalista no parece viable a este nivel.

Estas reformas procesales pueden incluir un fortalecimiento y ampliación de las funciones de la OMS en la eventualidad de crisis extremas como la actual (art. 2 de la

Constitución de la OMS) perfilándolas mejor en lo referente a su capacidad coordinadora en asuntos de sanidad internacional con otras instancias del nivel multilateral y nacional, asistencia técnica más adecuada, servicios de investigación y desarrollo, focalización en el ámbito de las pandemias y coordinación con los científicos y expertos de salud pública de los países miembros.

A ello deben agregarse mecanismos que permitan identificar la responsabilidad de los causantes del problema y actuar bajo las reglas del Consejo de Seguridad si estos se niegan a proceder en consecuencia cuando lo que está en juego es la seguridad colectiva expresada en el riesgo de cientos de miles de vidas y en el daño estructural a la economía mundial, entre otras manifestaciones.

Pero al margen de la morosidad burocrática de la OMS, quizás coincidente con sus procesos y protocolos científicos, es necesario reconocer que ésta no estuvo inerte, sino que quizás fue presa de una mala interpretación o abuso de sus propias normas y procesos, de la discrecionalidad de los Estados en la forma de entender la cooperación y de los vacíos legales sobre la obligación de reportar anomalías cuando éstas se producen dentro de sus jurisdicciones.

En cualquier caso, los procesos de investigación del virus y su articulación con procesos decisorios extremadamente prolongados han implicado aparentemente una pérdida de credibilidad de la OMS (Foreign Policy, The Guardian). Estos pasivos, que incluyen falta de transparencia y de responsabilidad informativa (Foreign Affairs) deben resanarse con el propósito de fortalecer un régimen que será cada vez más necesario y que, claramente ya está instalado en la agenda de seguridad colectiva del sistema internacional.

Esta sugerencia se plantea en el entendimiento de que, si bien el sistema internacional está cambiando, es claro que aquella difícilmente abarcará la reforma simultánea del conjunto de organismos del sistema. Por tanto, cualquier proceso de reforma mayor de la OMS deberá emprenderse atendiendo la especificidad del caso, la urgencia de las coordinaciones necesarias y las necesidades de eficacia.

- c) El FMI: una fuente de estabilidad financiera en momentos de gran desequilibrio pero con recursos insuficientes

Del conjunto de organismos internacionales que han reaccionado oportunamente frente a la pandemia, quizás sea el FMI el que lo ha hecho con más visibilidad y eficacia iniciales en el sector económico que le corresponde (el financiero y monetario). Ello se debe al hecho de que el diagnóstico de la problemática ha sido mucho más rápido, menos subordinado que otros organismos a procesos decisorios complejos en circunstancias de crisis y a que la disposición de fondos para confrontar el evento ha sido expeditiva a pesar de no contar con un stock de capital suficiente.

Por lo demás el FMI ha contribuido a crear un consenso sobre el tipo de respuesta nacional requerida y ha facilitado el acceso de los afectados a otras fuentes del sistema financiero. En el caso de la América Latina ello puede concluirse del resumen de lo actuado por esa institución presentado por la Directora Gerente del FMI, Kristalina Georgieva, en la Conferencia de Líderes Latinoamericanos y Caribeños organizada por el gobierno de España (24 de junio, 2020).

En ella, la Sra. Georgieva planteó con claridad la magnitud del problema e informó sobre los recursos dispuestos para confrontarlo. Así, tras destacar que la contracción económica mundial pronosticada para este año (-4.9%) implicaría que el 95% de los países afectados sufrirían crecimiento per cápita negativo con una pérdida acumulada de US\$ 12 millones de millones (de los cuales el 10% correspondía a América Latina; es decir, US\$ 1.2 millones de millones), cuantificó también la magnitud de las respuestas nacionales hasta el momento: la reacción fiscal global equivalía a US\$ 10.7 millones de millones y la monetaria a US\$ 6 millones de millones. Además, la Sra. Georgieva reiteró que América Latina sería afectada en casi el doble de la tasa mundial (-9.3%).

El conocimiento más o menos inmediato de la magnitud de la catástrofe (la peor desde que se llevan registros regionales) permitió también adelantar un pronóstico general: una recuperación de apenas 3.7% en 2021 (ese pronóstico quizás no refleje la precariedad de la recuperación). Y también permitió hacer un balance inicial de la respuesta de los bancos centrales que permitía evaluar la consistencia política del sistema financiero: estos habían respondido con excepcional sensibilidad y rapidez con políticas monetarias adecuadas (para reducir intereses) mientras los gobiernos habían empleado políticas fiscales apropiadas para fortalecer los sistemas de salud, proteger a la población más vulnerable y apoyar el empleo y a las empresas viables (Idem). Sin embargo, las condiciones de largo plazo de esas medidas (déficits, deuda externa, p.e.) no fueron mencionadas.

Esta evaluación centrada en destacar virtudes decisorias de las autoridades económicas de los países afectados fortaleció el supuesto de que las reacciones nacionales habían sido suficientemente coincidentes a pesar de las diferentes realidades que estas tuvieron que afrontar. En consecuencia, es posible suponer que algún grado de coordinación hubo con el prestamista de última instancia y que, el FMI había actuado como corresponde: presentarse en la conferencia iberoamericana como foro de consulta y concertación de las autoridades especializadas en cuestiones monetarias para fomentar la cooperación en ese sector (inc. 1 art 1 del Convenio Constitutivo del FMI) especialmente en estas circunstancias, realizar el monitoreo de la economía global especialmente en tiempos de crisis además de asegurar la estabilidad cambiaria y abrir el camino postpandemia al desarrollo y al comercio (inc. 3 y 5 del mismo artículo). La legitimidad del FMI pareció ganar varios puntos en esta instancia al asumir la responsabilidad que le corresponde sin el concurso formal del G20 (WSJ).

Sin embargo, ese mensaje pudo tener otro objetivo: minimizar la percepción, bien extendida, de que cada Estado estaba actuando por su cuenta en un escenario de erosión del multilateralismo.

Cualquiera que hubiera sido el propósito del mensaje de la Directora Gerente, ella subrayó que el FMI estaba cumpliendo con su rol. En consecuencia, afirmó que su institución se disponía a emplear la totalidad de su capacidad crediticia (US\$ 1 millón de millones) para asistir a todos sus miembros. Como esa capacidad resultaba escasa para la magnitud del problema sin que la Sra. Georgieva lo confirmara o negara, ella informó que, además ya se había dispuesto de US\$ 25 mil millones del fondo de emergencia para 70 países de los cuales sólo US\$ 5.5 mil millones se habían aplicado a 17 países suramericanos,

centroamericanos y caribeños (FMI) (apenas un 20% del total para la región económicamente más afectada).

Y como frente al daño sufrido por los países latinoamericanos (US\$ 1.2 millones de millones) el capital del FMI resultaba obviamente insuficiente, la Directora Gerente destacó la contribución inmaterial que su organización estaba obligada a proporcionar a través de la asesoría de políticas y el desarrollo de capacidades. Sin embargo, la Sra. Georgieva, quizás para evitar más compromisos regionales inmediatos, sostuvo que el objetivo de esa asistencia estaba orientada a la etapa de la post-pandemia. En efecto, afirmó que esas asesorías habían sido activadas en varios sentidos: preparar a los países a un cambio de políticas cuando el manejo de la crisis lo requiriera, asegurar que los sistemas financieros permanecieran “sólidos y confiables” y asistir en el uso sensato del estímulo fiscal luego de culminada la crisis inmediata.

Además, otros recursos intangibles se sumarían al esfuerzo común: el Fondo apoyaría una mayor cooperación multilateral incluyendo la recomendación al G20 de confirmar la iniciativa de suspender el pago de la deuda a acreedores oficiales en beneficio de países deudores de bajos ingresos (beneficio que luego se intentaría para los países de ingresos medianos y mediano-altos).

Pero quizás lo más importante en la perspectiva de los regímenes internacionales fue el anuncio de la Sra. Georgieva de que el FMI se proponía una ampliación de sus políticas (aunque no un cambio de las existentes). En el futuro el Fondo no se concentraría sólo en la solvencia de las economías nacionales mediante ajustes ortodoxos y créditos condicionados, sino que procuraría que las políticas nacionales fueran más resistentes, “verdes” y justas.

Si además de fomentar la estabilidad cambiaria (inc. 3 Art 1 del Acuerdo Constitutivo del FMI), la Directora se proponía ampliar el inc. 2 de ese artículo sobre optimización de los niveles de empleo y desarrollo de los recursos productivos a través del comercio y el inc. 5 sobre la obligación de infundir confianza en los países miembros poniendo a su disposición temporalmente, con las garantías adecuadas, recursos generales con el propósito de apuntalar el desarrollo sustentable y la mejor distribución de los recursos, ¿acaso nos encontraríamos frente a un cambio de principios del FMI que implicara un cambio del régimen en su conjunto? Aunque esta materia debe debatirse ampliamente, nuestro punto de vista es que la sugerencia de la Directora General, expresada como una decisión ya tomada antes que como una eventualidad futura, se refería a una ampliación de sus objetivos (ayudar a la formación de economías “verdes” y de menor desigualdad p.e.) pero no una variación fundamental de principios liberales.

Si el anuncio era serio y no producto de una retórica de propósito esperanzador, el FMI estaría incursionado en el complejo camino que conduce a un importante cambio dentro del régimen (que también ocurrirá en la OMC y que sería más efectivo si Estados Unidos se reincorpora, participa en la reforma interna y si el candidato Biden es elegido como presidente de los Estados Unidos) (CFR 24 de agosto).

En cualquier caso, ese propósito de largo plazo, no es demasiado útil para un corto plazo extraordinariamente demandante de financiamiento público teniendo en cuenta que lo que

está en juego es la sobrevivencia de una multitud de economías nacionales. Sin embargo, el anuncio, (dependiendo de cuánto se materialice efectivamente), es un estímulo para el trabajo cooperativo en función de una nueva meta multilateral que debiera ayudar a contrarrestar la tendencia anárquica del unilateralismo.

Por lo demás, aunque este objetivo sólo hubiera sido producto de la exigencia retórica del momento, la Sra. Georgieva trascendió esta vez la cotidiana estrechez de miras del FMI en función de una perspectiva de futuro cooperativo que es correspondiente, de alguna manera, con la Agenda de la ONU para el Desarrollo Sostenible de 2030.

De otro lado, si los recursos necesarios para ese cambio se suman a los escasos fondos del FMI en relación a las necesidades financieras colectivas, el anuncio de la Sra. Georgieva implica el compromiso del Fondo con el apalancamiento de capital fresco logrado de otras fuentes en beneficio de los países afectados.

En ese emprendimiento la fuente más a mano es el Banco Mundial, la entidad paralela del FMI nacida de Bretton Woods cuyo aporte en materia de reconstrucción económica parece aún menor dadas las circunstancias.

- d) El Banco Mundial: más asistencia social que económica aunque sin el empuje y la decisión esperados

A pesar de cubrir el lado social de la pandemia (el objetivo más tangible), la reacción del Banco Mundial en los países en desarrollo ha sido más opaca y menos impactante que la del FMI. Desde que se declaró la dimensión global de la enfermedad su cobertura asistencial ha alcanzado a 100 países en ayuda de emergencia. pero ha comprometido sólo US\$ 160 mil millones en donaciones y apoyo financiero. Esta es una suma bastante menor a la referida por el FMI aunque focalizada en asistencia de emergencia en salud, protección a los países más pobres (y, entre ellos, a los más vulnerables -los 71 millones de individuos que “serán empujados” a la pobreza-), el fortalecimiento de sistemas de salud pública y, en especial, la atención a futuras pandemias (WB, *How the World Bank is Mitigating the Impacts of COVID-19 in the Health Sector*, 26 de agosto).

Además, el Banco Mundial ha planteado a los países desarrollados la necesidad de que los países en desarrollo logren un acceso equitativo a la provisión de las vacunas anti-Covid-19 cuando estén listas para su distribución (WB: *An Update of our work at the World Bank Group*, August 21).

Buena parte de la distribución de la asistencia ha sido referida a países especialmente afectados (calificación probablemente realizada de acuerdo a las escasas capacidades de estos países) y a sus necesidades ad hoc en lugar de programas generales. Así, entre los países receptores latinoamericanos y caribeños, sólo se destaca Haití (aunque otros pequeños países hubieran sido también atendidos). Y entre la atención de necesidades concretas destacan las que se proponen fortalecer capacidades para el combate de brotes patológicos súbitos, renovar hospitales dedicados a curar enfermedades infecciosas y fortalecer redes de bioseguridad.

Entre estas últimas, las “operaciones de salud” del Banco tienen tres objetivos: ayudar a los países en la implementación de “operaciones de emergencia” en el sector salud,

proteger a los más vulnerables y pobres y fortalecer sistemas de prevención de pandemias y de sistemas de salud más potentes. Cada uno de ellos se materializan en países diferentes y en actividades diferentes pero sin desbordar los objetivos señalados como se menciona más arriba (Idem).

Es probable que muchas de estas actividades hayan estado en programación o en uso antes de la pandemia y que esta haya acelerado su puesta en marcha. Por tanto, el escenario cuantitativo de esa hipótesis puede no provenir sólo del apoyo financiero que ahora el Banco Mundial ha comprometido ad hoc (los US\$ 160 mil millones mencionados).

En el ámbito financiero el Banco Mundial ha coordinado con el FMI en el marco del G7 la evaluación del impacto de la pandemia en ese sector con resultados no muy ilustrativos.

Al respecto, la Corporación Financiera Internacional (IFC) proveerá US\$ 4 mil millones para apoyar el esfuerzo del sector privado con el propósito de distribuir servicios y productos médicos a los países en desarrollo. El bajo aporte debiera contrastar aquí con el interés del Banco Mundial en que el sector privado contribuya más decisivamente a la confrontación de pandemia (al fin y al cabo, este sector es fuertemente impactado por los efectos recesivos del virus).

De esas reuniones ha emergido, por lo menos un compromiso concreto: la ampliación hasta el 2021 del programa de suspensión de pagos de deuda externa por los países de menores ingresos. La decisión fue concertada en el G20 (Debt Service Suspension Initiative) acompañada de mayor incidencia en la supervigilancia del gasto de los países beneficiados, el fomento de la transparencia en relación a la deuda externa y la promoción de mayor prudencia en la gestión de créditos. El objetivo del programa es permitir que dichos países puedan atender mejor la emergencia que se les presenta. Lamentablemente, el Banco no presenta en su informe la situación de la solicitud orientada a que los países de medianos ingresos y medianos ingresos altos (el caso del Perú) puedan acceder a la misma facilidad o a una parecida.

A pesar de los esfuerzos realizados por el Banco Mundial, de esta descripción no se percibe un despliegue acorde con la magnitud global del impacto de la pandemia. Si ésta tomó de sorpresa a los Estados ello no ocurrió necesariamente con ciertos organismos internacionales (la OMS, que conocía el fenómeno en evolución, forma parte de ellos). Y sin embargo, los instrumentos para hacerle frente no estuvieron plenamente disponibles salvo en el caso de los aportes monetarios que crean deuda.

Sin embargo, estos regímenes, como el del Banco Mundial, sí dieron muestra de que la comunidad internacional tenía mecanismos de respuesta para impedir una desestabilización mayor, otorgar confianza a los Estados en la solución del problema en medio de su extraordinaria gravedad a la vez que proporcionar a estos países foros de cooperación y coordinación mínimos que también fueron útiles a los organismos para tomar acciones y reforzar su capacidad de asistencia.

e) La OMC.-

La pandemia impactó también sobre la OMC que ya estaba en crisis. Su último incidente (el intento de bloqueo de los mecanismos de solución de controversias y de apelaciones

por Estados Unidos) incrementó la parálisis de las negociaciones comerciales multilaterales. Ello, a su vez, cuestionó aún más el rol de ese organismo en el mantenimiento del régimen multilateral de comercio y hasta en la viabilidad de sus objetivos (The WTO in Crisis: can we do without multilateralism in the digital age?, Jacques Delors Institute, diciembre 2019). La renuncia del Director General de la OMC, Roberto Azevedo, bajo esas circunstancias confirmó el punto.

En efecto el recurso indiscriminado y sistemático al proteccionismo cuestiona los principios básicos del régimen de libre comercio (Foreign Affairs, The False Promise of Protectionism, May/June 2017) y también sus normas operativas. Ello podría requerir un cambio total del régimen si esos obstáculos unilaterales al comercio se mantienen. Sin embargo, la expectativa de una reforma integral del régimen podría no ocurrir y limitarse, en cambio, a un cambio sólo en sus reglas y procedimiento si el candidato a la presidencia de los Estados Unidos J. Biden triunfa en las próximas elecciones norteamericanas según declaraciones de ese candidato (Council of Foreign Relations).

A mayor abundamiento, la respuesta de la OMC a la crisis generada por la pandemia ha consistido solamente en ofrecer información sobre el comercio internacional como “uno de los medios más efectivos para afrontar la crisis” (WTO: COVID-19 and World Trade, junio 2020). Evidentemente, el organismo no tiene mucho más que brindar en estos momentos. Menos aún cuando la OMC está diseñada por normar las complejidades del comercio internacional y no para afrontar crisis extra-sectoriales (cuestión que sí corresponde al FMI o al Banco Mundial).

En ese marco, sus autoridades informaron en junio pasado que el comercio mundial había caído -18.5% interanual (vs -3% interanual en el primer trimestre), el mayor retroceso registrado. Pero, aun así, ese resultado fue menor al peor escenario pronosticado en abril (-32%) y más cercano al -13% del escenario menos malo. Ello es considerado como una buena noticia por la OMC.

Para alcanzar el nivel menos malo (el “escenario optimista”) a fin de año el volumen del comercio debería crecer 2.5% en el tercer y cuarto trimestre sostienen esas autoridades si es que las políticas expansivas monetarias y fiscales se mantienen y la apertura del comercio resiste la tentación proteccionista (algo improbable). En ese caso, la OECD es todavía más optimista: el comercio podría crecer entre 2.5% y 6% el próximo año.

Pero éstos son sólo pronósticos en un marco de fuerte incertidumbre y con mucha variación según la fuente (los escenarios pesimista y optimista de crecimiento en el rango de 21.3% y 24% de la OMC para el 2021 contrastan abrumadoramente con los mucho más modestos de 5.3% del Banco Mundial y 8.4% del FMI) dependiendo del crecimiento económico global. (WTO: Trade Falls Steeply in the First Half of 2020 Press/858 Press Release)

En resumen, se puede afirmar que el rol de la OMC en la crisis actual es nulo.

6. Conclusión

a) En escenarios de crisis como la que se afronta, la acción de los Estados sigue siendo vital y superior a la de los organismos internacionales. Ello indica que el multilateralismo depende de estas unidades políticas y no al revés. Y si los regímenes internacionales pueden alcanzar “vida propia”, como ocurre aunque de forma precaria, éstos carecen, en estas circunstancias, de la potencia y capacidad necesarias para afrontar calamidades como las que ahora evaluamos y devolver estabilidad al sistema en el corto plazo.

b) La crisis generada por la pandemia evidencia la necesidad de reformar la mayoría de los regímenes internacionales considerados en este trabajo para fortalecerlos en función de sus objetivos existentes y agregando los necesarios para afrontar crisis sistémicas futuras (la economía “verde” y justa del FMI p.e). En ese proceso es necesario considerar el funcionamiento de cada organismo en su propia especificidad. Sin embargo, las presiones del incierto cambio del sistema internacional dificultan tamaño emprendimiento y el consenso interestatal al respecto a falta de un liderazgo organizador potente. En consecuencia, para que las reformas sean viables éstas deben plantearse dentro de los regímenes existentes. Es decir, los cambios hoy quizás sean más efectivos al nivel operativo y procedimental que en el nivel sustancial de los principios.

c) La definición de globalización entendida como “desterritorialización” ha sido puesta en cuestión por la pandemia. Ésta ha probado que la vinculación geográfica es indispensable para el seguimiento de los contagios, la localización de individuos contagiados y focos de irradiación patógena así como la identificación de los requerimientos cooperativos de la comunidad internacional. En el marco de una dinámica global previamente fragmentada por el proteccionismo y el nacionalismo emergentes y el emplazamiento de medidas de aislamiento nacional es necesario replantear el concepto de globalización e interacción y procesos transnacionales incluyendo más visiblemente al Estado. Igual ocurre con la interdependencia, instrumento esencial de inserción externa de los agentes sociales y de creación de riqueza. La promoción pública de ese tipo de interacción se evidencia como una necesidad creciente.

