

Introducción

El año COVID: ¿una coyuntura crítica para América latina?

Olivier Dabène

América Latina ha experimentado un año 2020 marcado por los macabros recuentos de víctimas de la Covid-19. Poco afectada hasta abril-mayo, la región se convirtió en el epicentro mundial de la crisis de salud en junio-julio, con diferencias significativas entre países relativamente ilesos (como Costa Rica, Uruguay o Paraguay) y otros contando rápidamente miles de muertes (Perú, Bolivia, Chile, Ecuador y Brasil a la cabeza).

En América Latina, como en otros lugares, la pandemia actuó como un revelador y un detonante, tanto un tiempo de exacerbación de las tendencias observables de larga data y coyuntura crítica que podría abrir un período de cambios significativos. El potencial transformador de la secuencia es difícil de apreciar sin retroceso suficiente, pero hay varios indicios de que los ajustes institucionales causados por la crisis pueden resultar sostenibles.

La pandemia ha golpeado a un continente plagado de poderosas movilizaciones sociales, en un contexto de crecimiento negativo que, desde 2014, ha aniquilado los progresos sociales logrados en la década de 2000. Si bien es pronto imaginar las consecuencias de un desastre de este tipo, se puede avanzar que América Latina ha visto un gran salto hacia atrás económica y socialmente. La previsión de crecimiento del Banco Mundial pasó del -4,6% al -7,2% entre abril y junio. El Fondo Monetario Internacional (FMI) anunció -9,4% al comienzo del verano, antes de ser un poco menos pesimista en octubre con -8,1%. En otoño, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) consideraba una tasa de -9,1% para estimar a 16 millones, el número de personas cayendo en pobreza extrema.¹

Sin embargo, esta crisis, cuya magnitud no se había visto en un siglo, no ha golpeado a la gente uniformemente. Un estudio comparativo de cuatro casos (Argentina, Brasil, Colombia y México) mostró que los más pobres no eran necesariamente los más afectados por la crisis². Por supuesto, el confinamiento penaliza aún más las categorías de la población que viven en el sector informal. Pero los planes de apoyo al poder adquisitivo fueron beneficiosos para ellos, mientras que las clases medias bajas estaban en grandes dificultades debido al aumento del desempleo. Desde este punto de vista, la crisis tiene un efecto redistributivo que debe ser examinado más de cerca, país por país, para ver si los planes de ayuda han sido capaces de compensar temporalmente la pérdida de poder adquisitivo. Ya han tenido como efecto un progreso notable de la inclusión financiera.³

¹ Cepal, "El Desafío Social Tiempos Del Covid-19", Informa Especial No 3, 12 de mayo de 2020; Cepal, *Estudio Económico ALC 2020*, 6 de octubre de 2020.

² N. Lustig, V. Martínez Pabon, F. Sanz, S. D. Younger, "El impacto de los cierres de COVID-19 y la asistencia social ampliada en la desigualdad, la pobreza y la movilidad en Argentina, Brasil, Colombia y México", Instituto CEQ, Universidad de Tulane, Documento de trabajo 92, Agosto 2020.

³ Millones de familias pobres han tenido que abrir cuentas bancarias para recibir subsidios del gobierno. "Mirando el lado bueno. 10 efectos positivos de la pandemia", *Americas Quarterly*, 13 Julio 2020 (www.americasquarterly.org/article/looking-at-the-bright-side-10-positive-effects-of-the-pandemic/).

Para citar este capítulo: Olivier Dabène, « Introducción. El año Covid: ¿una coyuntura crítica para América latina? », in O. Dabène (dir.), *América latina. El año político 2020/Les Etudes du CERI*, n° 252-253, Enero 2021 [en línea, www.sciencespo.fr/ceri/fr/papier/etude].

Este volumen pone mucho énfasis en el análisis de esta situación sin precedentes al ofrecer varias perspectivas sobre el impacto de la crisis, además de las fuentes primarias y secundarias presentadas en el sitio web del Observatorio Político de América Latina y el Caribe (Opalc)⁴.

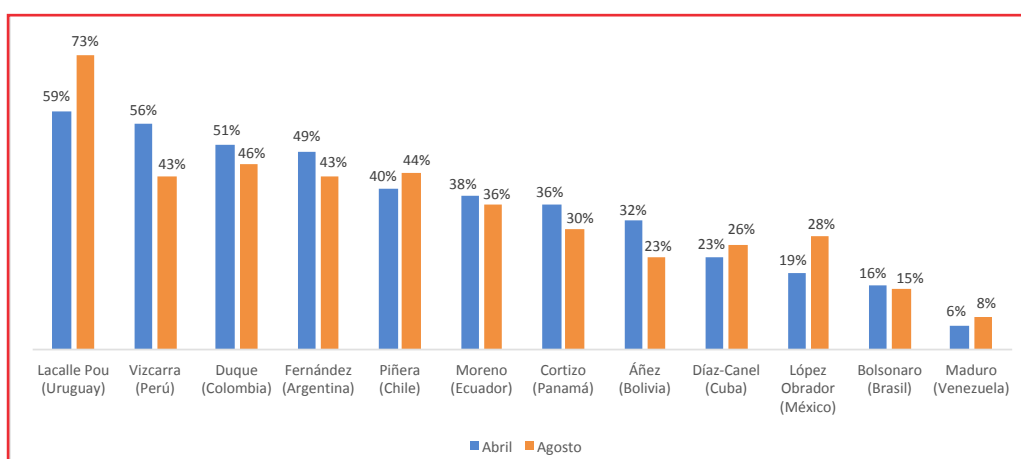
Una sustitución de agenda

Políticamente, el Covid-19 ha impuesto indudablemente una sustitución de agenda. Cualquiera que hayan sido los planes de los diversos gobiernos de la región para 2020, la prioridad de la mayoría de ellos ha cambiado abruptamente para centrarse exclusivamente en la gestión de la crisis de salud. Han tenido que alejarse de la gestión de los conflictos sociales de 2019 en favor de una delicada búsqueda de formas de salvar vidas tratando de evitar causar un costo económico sin precedentes.

El dilema de salvar vidas/salvar la economía se ha abordado de diversas maneras. En Brasil, el Presidente Jair Bolsonaro ha sido obstinado en negar la importancia de la pandemia y ha rechazado la opción del confinamiento. Sin embargo, sin reacción frente a la tragedia humana, decidió repartir una asignación mensual de seiscientos reales (cien euros) a unos ochenta y cinco millones de brasileños en la pobreza. A principios de septiembre, decidió reducir el importe de la ayuda a la mitad, al tiempo que la extendió hasta finales de año, lo que le valió un resurgimiento inesperado de popularidad dado su calamitoso balance.⁵

Otros presidentes cosecharon beneficios políticos inesperados en la primera mitad del año. Luis Lacalle Pou (Uruguay), Martín Vizcarra (Perú), Iván Duque (Colombia) y Alberto Fernández (Argentina) mostraron compostura y liderazgo. Sin embargo, a medida que la crisis continuó, el apoyo disminuyó, excepto en Brasil, donde la popularidad de Jair Bolsonaro alcanzó el 40% en septiembre.

Gráfico 1
“¿Está de acuerdo con el manejo del presidente de la crisis de salud?”



Fuente: IPSOS, noviembre de 2020

⁴ www.sciencespo.fr/opalc/content/le-covid-19-en-amrique-latine.html

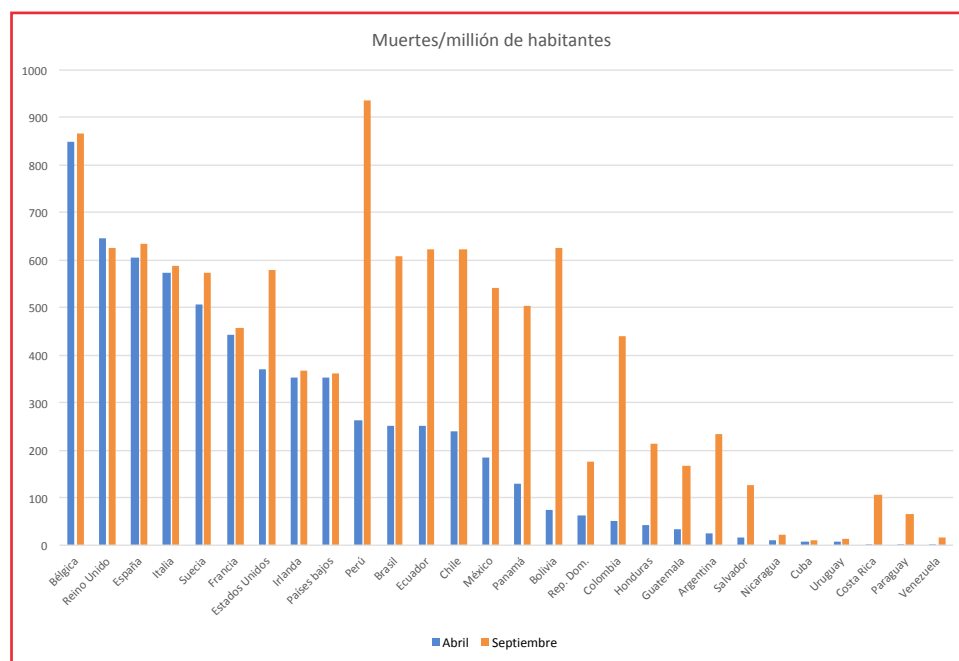
⁵ Leer el análisis de Frédéric Louault en este volumen.

La debilidad de las instituciones

América Latina se ha generalmente caracterizado por la rápida adopción de las medidas recomendadas por la Organización Mundial de la Salud (OMS), pero con resultados muy decepcionantes. Entre abril y septiembre, la cifra de muertos explotó.

Perú es un caso emblemático en el que las tasas de crecimiento en los últimos veinte años le han permitido tener un importante margen de maniobra fiscal. Nueve días después de la primera muerte, el presidente Vizcarra decretó el confinamiento generalizado y luego elaboró un plan masivo de ayuda económica que representaba el 12% del producto interno bruto del país. A pesar de esto, Perú se convirtió en el país del mundo en el segundo semestre de 2020 con el mayor número de víctimas por millón de habitantes, y su crecimiento cayó casi un 12% en 2020. Al final del año, la destitución del Presidente Vizcarra por parte del Parlamento obstaculizó aún más la coherencia y la eficacia de la acción gubernamental.

Gráfico 2
Tasa de mortalidad de la Covid-19, abril-septiembre 2020



Fuente: Statista.com

¿Cómo se puede explicar esa paradoja? ¿Cómo dar cuenta de semejantes disparidades de un país a otro? Además de las diferencias obvias entre los sistemas de salud⁶, y como suele ser el caso en América Latina, la variable institucional permite hacer suposiciones. La capacidad de los gobiernos para tomar y hacer cumplir decisiones pertinentes difiere de un país a otro. Al examinar los casos de Brasil, Argentina y México, tres investigadores señalaron la importancia del apoyo parlamentario disponible para los presidentes⁷. Desde este punto

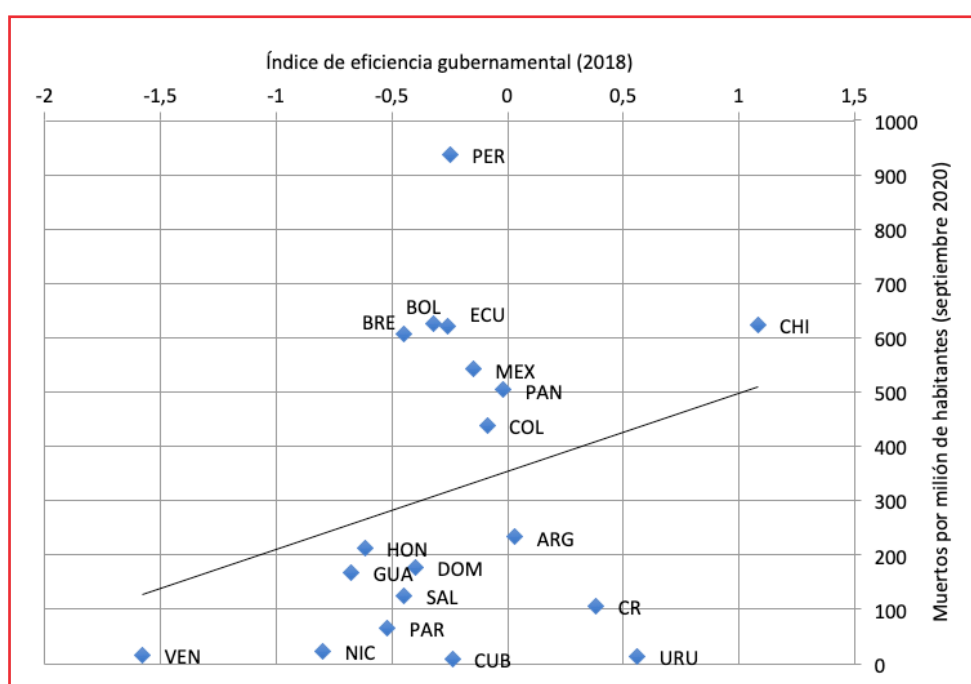
⁶ Leer el análisis de Miguel Lago en este volumen.

⁷ El confinamiento es particularmente imposible en los países donde la mayoría de la población sobrevive en

de vista, Alberto Fernández pudo confiar en un partido político fuerte, cosa que ni Jair Bolsonaro ni Andrés Manuel López Obrador (AMLO) podían hacer. Las bases electorales de estos dos últimos eran frágiles en comparación con las del peronismo. Alberto Fernández también tuvo la ventaja de no lidiar con gobernadores poderosos, lo que le permitió imponer el confinamiento en todo el país. En resumen, no es de extrañar que Argentina haya sido más eficaz. En Perú, un caso extremo, la ineficiencia del Estado encuentra su fuente en un tiempo largo dominado por el desarrollo económico desconectado del país “real”.⁸

Sin embargo, la correlación entre la mortalidad y la capacidad estatal está lejos de ser sólida y es en su mayoría positiva, lo que es contraintuitivo y muestra que se necesita más investigación para explicar el rendimiento relativo de los países.⁹

Gráfico 3
Relación entre la eficiencia del gobierno¹⁰ y la mortalidad



Fuente: Autor sobre la base de datos del Banco Mundial (septiembre de 2020)

Predecir el impacto político a largo plazo de la crisis sanitaria también requiere cierta precaución. ¿Contribuirá a un debilitamiento duradero y profundo de la democracia?

la economía informal. A. Giraudy, S. Niedwiecki, J. Pribble, “Cómo la ciencia política explica las reacciones de los países a Covid-19”, *Americas Quarterly*, 30 Abril 2020, www.americasquarterly.org/article/how-political-science-explains-countries-reactions-to-covid-19/

⁸ A. Vergara, “La crisis del Covid-19 Como Aleph Peruano”, CIUP, 18 Junio 2020, <https://ciup.up.edu.pe/analisis/la-crisis-covid-19-como-aleph-peruano/>

⁹ El coeficiente de correlación (Pearson) es 0.23 para toda América Latina.

¹⁰ El índice de eficiencia del gobierno (*Gobierno Effectiveness*) del Banco Mundial mide la eficacia de los servicios públicos.

El manejo de emergencias generalmente resulta en una concentración de poder en manos del ejecutivo. Mejor equipados para reaccionar rápidamente, los presidentes tienden a cortocircuitar los mecanismos de consulta, debate o incluso control constitucional. Los Parlamentos son entonces marginados, *de facto* o voluntariamente, a través de una delegación de poderes sin redición de cuentas. El poder judicial también está privado de su capacidad de control.

En América Latina, estos peligros encuentran *a priori* un entorno favorable, ya que la redición de cuentas no está institucionalizada y los excesos plebiscitarios y populistas de los regímenes presidenciales son frecuentes. En los países gobernados por *outsiders* (Brasil, Salvador), la débil institucionalización del sistema partidista refuerza las inclinaciones autócratas de los presidentes.

Sin embargo, la tesis de la regresión democrática, que se basa en particular en los datos del proyecto V-Dem¹¹, no termina de convencer. Ciertamente, la expresión democrática, ya sea a través de la votación o la ocupación del espacio público para expresar ideas o reclamar, fue inicialmente anestesiada. Es cierto que se ha pedido a los parlamentos que aprueben leyes contemplando privaciones de libertad sin tomar el tiempo para debatir. Pero los estudios también han demostrado que la erosión de las libertades civiles y los excesos autoritarios seguían siendo limitados.¹² Los tribunales han estado atentos a la cuestión de la legalidad de las medidas adoptadas (Salvador, Ecuador, Colombia). En algunos casos, el poder judicial ha contribuido directamente al manejo de la crisis, liberando detenidos en masa (Argentina). En Brasil, mientras el presidente persistía en negar el progreso de la pandemia, la Corte Suprema recordó útilmente que en materia de salud pública, los municipios y los estados tenían poderes compartidos con el estado federal, lo que permitió a los alcaldes de las principales ciudades, especialmente en São Paulo, decretar el confinamiento sin la aprobación de Brasilia, e incluso en contra de las orientaciones nacionales. En Bogotá, Colombia, la Alcaldesa Claudia López también tomó decisiones que iban en contra de las directrices nacionales establecidas por el presidente Duque.

Por otra parte, algunos calendarios electorales se han visto afectados, pero se han celebrado elecciones y los movimientos sociales a veces han salido a las calles, a pesar de las prohibiciones y peligros. La policía de la provincia de Buenos Aires ha sido capaz de hacer oír sus voces sobre sus demandas salariales, los colombianos han manifestado masivamente tras múltiples casos de violencia policial y asesinatos de defensores de derechos humanos, y las protestas se han reanudado en Santiago antes del referéndum del 25 de octubre. Los opositores a los actuales gobiernos hablaron en voz alta en México, donde activistas del Frente Nacional Anti-AMLO (Frena) ocuparon la plaza central¹³ (*zacalo*) de la capital, en Costa Rica (“Movimiento Nacional de Rescate”) y Argentina (*banderazos*). En Chile y Colombia, las celebraciones del primer aniversario de las protestas de 2019 (18 y 21 de

¹¹ A. Lüthmann, A. Edgell, S. Maerz, “Pandemic backsliding: ¿does Covid-19 put democracy at risk?”, V-Dem institute Policy brief, N° 23, 2020 (www.v-dem.net/media/filer_public/52/eb/52eb913a-b1ad-4e55-9b4b-3710ff70d1bf/pb_23.pdf).

¹² T. Ginsburg, M. Versteeg, “Binding the unbound executive: checks and balances in times of pandemic”, *Virginia Public Law and Legal Theory Research Paper* n°52, 2020.

¹³ Ver la tercera parte de este volumen.

octubre, respectivamente) han llevado a una nueva movilización. En Colombia, las movilizaciones indígenas (*Minga*) convergieron con las huelgas cívicas (Comité del Paro).

¿Ajustes duraderos?

Las coyunturas críticas tienen el efecto de provocar ajustes institucionales duraderos¹⁴. La crisis covid-19 parece estar tomando ese camino, ya que acelera una tendencia hacia la reafirmación de las autoridades locales en América Latina que cuenta con el apoyo de la sociedad civil. La consolidación del papel desempeñado por las autoridades locales, como resultado de la modificación de las relaciones de poder político o de las decisiones judiciales, no será fácilmente revertida.

En el marco de ajustes sostenibles, merecerá atención el caso de Cuba. Agregando sus efectos a los de las sanciones estadounidenses, el Covid instó al presidente Díaz-Canel a “liberar las fuerzas productivas del país”. Las reformas iniciadas a finales de julio han dado al sector privado más margen de maniobra. En diciembre, el presidente anunció la muy esperada unificación monetaria. Cuba podría acercarse a la senda vietnamita del socialismo de mercado. Otros países han tenido que hacer ajustes severos. En México, AMLO hizo aprobar una ley que elimina ciento nueve fideicomisos, que ascendía a 3.000 millones de dólares, lo que beneficiaba en particular a la investigación científica. En Chile, el 23 de julio, el Parlamento aprobó una ley que permitía a los empleados retirar hasta el 10% del dinero depositado en fondos de pensiones para su jubilación. Esta reforma, que ha sacudido el núcleo del modelo económico neoliberal de Chile, cosa que ningún movimiento social había sido capaz de hacer, presagiaba el trabajo de reforma de la Constitución que ocupa el país en 2021.

Por último, en todas partes, las organizaciones de la sociedad civil han sido particularmente activas para ayudar a las personas en apuros¹⁵. En 1985, el terremoto en la Ciudad de México provocó una movilización similar, “desde abajo”, que luego contribuyó a la democratización del país. A diferencia de la década de 1980, sin embargo, estos actores locales son hoy en día a veces ilegales. Las imágenes de la hija de Joaquín Guzmán (conocido como El Chapo¹⁶) distribuyendo productos de primera necesidad han sido ampliamente compartidas en las redes sociales.

El multilateralismo paralizado

A nivel internacional, a lo largo de su historia, América Latina ha demostrado a menudo ser capaz de superar sus diferencias políticas para considerar soluciones colectivas a problemas comunes como las guerras en Centroamérica en la década de 1980. El siglo XXI había

¹⁴ D. Collier, G. Munck, *Symposium on Critical Junctures and Historical Legacy*, UC Berkeley 2017.

¹⁵ Ver para el análisis de Perú Roman Perdomo en este volumen.

¹⁶ Jefe del Cártel de Sinaloa (México), Joaquín Guzmán está cumpliendo cadena perpetua en Estados Unidos. La marca “El Chapo 701” dirigida por su hija Alejandrina está floreciendo.

comenzado bastante bien con una nueva ola de regionalismo trabajando una agenda original. Lastimosamente, semejante cooperación ha sido imposible en los últimos diez años. La región está profundamente polarizada y no se ha desarrollado ninguna respuesta multilateral a la crisis¹⁷, excepto en Centroamérica y el Caribe¹⁸.

En 2018-2019, nueve de los 12 Estados miembros de la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur) se retiraron de la organización con el argumento de que estaba excesivamente “politizada”. Su pecado original radicaba en el liderazgo de los presidentes Hugo Chávez (Venezuela) y Lula (Brasil) en el momento de su creación en 2008. Sin embargo, Unasur había hecho de la salud pública una prioridad y había logrado difundir normas¹⁹. Su desmantelamiento, que incluye su Instituto Sudamericano para la Gobernanza de la Salud (ISAGS), priva a la región de una valiosa herramienta para hacer frente a la pandemia.

El año 2020 nos ofreció dos pruebas adicionales de la impotencia latinoamericana²⁰. La primera escenificó el nombramiento de un nuevo presidente del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Menoscabando una tradición establecida desde la creación del banco en 1959, el presidente Trump sugirió que uno de sus asesores podría ocupar ese cargo. A pesar de las múltiples protestas, América Latina y el Caribe se han mostrado incapaces de presentar una candidatura alternativa. El BID está ahora presidido por Mauricio Claver-Carone, un miembro provocador de la comunidad cubano-estadounidense.

Otra ilustración: el Mercado Común del Sur (Mercosur) ha adoptado en el marco de su Fondo de Convergencia (Focem) una modesta dotación de dieciséis millones de dólares estadounidenses para luchar contra el virus. Al mismo tiempo, el Foro para el Progreso de América del Sur (Prosur²¹) ha solicitado un financiamiento al BID por un monto de quince mil millones de dólares estadounidenses.

Covid-19 cruzó rápidamente las fronteras de los países latinoamericanos en 2020, pero los gobiernos han tratado de consolidarlas.

¹⁷ Leer el análisis de Kevin Parthenay y Elodie Brun en este volumen.

¹⁸ K. Parthenay, “Quand on ne peut que prévenir: les risques d’une propagation du Covid-19 en Amérique centrale”, *Le Grand Continent*, 2 de abril de 2020, <https://legrandcontinent.eu/fr/2020/04/02/quand-on-ne-peut-que-prevenir-les-risques-dune-propagation-du-covid-19-en-amerique-centrale/>

¹⁹ G. Agostinis “Regional intergovernmental organizations as catalysts for transformational policy diffusion: the case of UNASUR health”, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 57, n° 5, 2019, pp. 1111-1129.

²⁰ E. Actis, B. Malacalza, “Autonomía líquida: América latina y la política exterior en el siglo XXI”, *Perfil* 26 de octubre de 2020, www.perfil.com/noticias/internacional/esteban-actis-bernabe-malacalza-autonomia-liquida-america-latina-y-la-politica-exterior-siglo-xxi.phtml; A. Malamud, L. Schenoni, “Latin America is off the global stage, and that’s OK”, *Foreign Policy*, 10 Septiembre 2020, <https://foreignpolicy.com/2020/09/10/latin-america-global-stage-imperialism-geopolitics/>

²¹ Lanzado en 2019 por los presidentes colombiano y chileno para reemplazar a la Unasur.