

RI
REVISTA

ISSN: 1018-0583
E-ISSN: 2215-4582

N.º 95.2

RELACIONES
INTERNACIONALES
JULIO-DICIEMBRE 2022

ESCUELA DE
RELACIONES
INTERNACIONALES
Universidad Nacional, Heredia



UNA
UNIVERSIDAD
NACIONAL
COSTA RICA



95.2



REVISTA
RELACIONES
INTERNACIONALES

Julio-Diciembre de 2022

Relaciones Internacionales

Julio - Diciembre 2022 / N. 95.2

Revista de Relaciones Internacionales
Facultad de Ciencias Sociales – Universidad Nacional - Heredia, Costa Rica
Publicación Semestral

Rector
Universidad Nacional
Francisco González Alvarado

Director
Escuela de Relaciones Internacionales
Marco Vinicio Méndez Coto

Director de la Revista
Marco Vinicio Méndez Coto

Editor de la Revista
María Fernanda Morales Camacho

Comité Editorial
Sergio Moya Mena
María Elena Lorenzini
Francisco Javier Flores Zúñiga
Ariana López Peña
Francisco Verdes-Montenegro

Asistentes de la Revista
Celestina Brenes Porras
Raquel Arce Mora
Sophia Roldán Soto

ISSN: 1018-0583
e-ISSN: 2215-4582

La corrección de estilo es competencia exclusiva
del Comité Editorial de la revista

Comité Asesor Internacional

Dra. Isabel Álvarez, Universidad Complutense de
Madrid, España

Dr. Ignacio Bartesaghi, Universidad Católica de
Uruguay, Uruguay

Dr. Héctor Lindo Fuentes, El Faro,
El Salvador

Dr. Manuel Orozco, The Dialogue,
Estados Unidos

M.Sc. Luis Padilla, Universidad Rafael Landívar,
Guatemala

Dr. Fredy Rivera Vélez, FLACSO,
Ecuador

Dr. Zidane Ziraoui, Tecnológico de Monterrey,
México

Consejo Editorial de la Universidad Nacional

Dra. Iliana Araya Ramírez. Presidenta
Dr. Francisco Vargas Gómez. Secretario
Dr. Jorge Herrera Murillo. Vicerrector de
investigación

Dr. Marco Vinicio Méndez Coto
M.Sc. Patricia Vásquez Hernández
Ing. Erick Álvarez Ramírez
Licda. Andrea Morales Méndez

Producción editorial

Marianela Camacho Alfaro
marianela.camacho.alfaro@una.cr



Suscripción y canjes

Escuela de Relaciones Internacionales, Universidad Nacional

Apartado postal: 437 Heredia, Costa Rica

Tel.: (506) 2562-4165 / Fax: (506) 2562-4174 / www.ri.una.ac.cr

Publicación semestral indexada en la base de datos SCIELO

TABLA DE CONTENIDO

EDITORIAL

COVID-19: Perspectivas desde los Estudios Internacionales	7
--	---

ARTÍCULOS

CORONAVIRUS SARS-COV2 Y COVID-19:

EL VIRUS Y LA ENFERMEDAD QUE DETUVIERON AL MUNDO

CORONAVIRUS SARS-COV2 AND COVID-19: THE WORLD IN STAND BY

Agustín Gómez Meléndez	17
-------------------------------------	----

LOS EFECTOS DEL COVID-19 PARA LAS MUJERES EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

THE EFFECTS OF COVID-19 FOR WOMEN IN LATIN AMERICA AND THE CARIBBEAN

Ana Cecilia Escalante Herrera y Ana Leonor Ramírez Montes	39
--	----

SALUD INTERNACIONAL Y SALUD GLOBAL:

RECONFIGURACIONES DE UN CAMPO EN DISPUTA

INTERNATIONAL HEALTH AND GLOBAL HEALTH:

RECONFIGURATIONS OF A DISPUTED FIELD

María Belén Herrero y Marcela Beatriz Belardo	63
--	----

CENTROAMÉRICA EN CÓDIGO COVID 19: ¿NUEVAS OPORTUNIDADES PARA LA COOPERACIÓN Y LA INTEGRACIÓN REGIONAL? (*)

CENTRAL AMERICA DURING COVID 19: NEW OPPORTUNITIES FOR COOPERATION AND REGIONAL INTEGRATION?

Argentina Artavia Medrano	93
--	----

ORGANIZAÇÕES CRIMINOSAS E GOVERNANÇA HÍBRIDA NA AMÉRICA DO SUL: O CONTEXTO DA COVID-19

ORGANIZACIONES CRIMINALES Y GOBERNANZA HÍBRIDA EN SUDAMÉRICA: EL CONTEXTO DE LA COVID-19

CRIMINAL ORGANIZATIONS AND HYBRID GOVERNANCE IN SOUTH AMERICA: THE COVID-19 SCENARIO

Marcos Alan Ferreira 117

THE COVID-19 PANDEMIC AND HAITI'S CHANGING REMITTANCE LANDSCAPE

LA PANDEMIA POR COVID-19 Y EL CAMBIANTE PANORAMA DE LAS REMESAS EN HAITÍ

Toni Cela, Mário Fidalgo y Louis Herns Marcelin 139

RESEÑAS

RESEÑA DEL LIBRO

(RE)PENSANDO EL VÍNCULO ENTRE MIGRACIÓN Y CRISIS: UN ANÁLISIS CRÍTICO DESDE LA INTERSECCIONALIDAD Y LA ESTIGMATIZACIÓN DE LAS MOVILIZACIONES HUMANAS

Montserrat Garita Yanarella 173

LA GEOPOLÍTICA DETRÁS DE LA PANDEMIA DEL COVID-19

RESEÑA DEL LIBRO

CORONAVIRUS POLITICS: THE COMPARATIVE POLITICS AND POLICY OF COVID-19

Sandy Zamora Steller 183

RESEÑA DEL LIBRO:

PANDEMIA Y CRISIS EL COVID-19 EN AMÉRICA LATINA.

GUTIÉRREZ, G., HERRERA, S., KEMMER, J., PEÑA, L., ET AL. (2021). (1.ª ED.).

UNIVERSIDAD DE GUADALAJARA

Mary Cruz Bolaños Barquero 189

EDITORIAL 95.2 COVID-19: PERSPECTIVAS DESDE LOS ESTUDIOS INTERNACIONALES

La COVID-19 no es el primer estrago sanitario global enfrentado por la humanidad; pero sí es la primera pandemia en una sociedad física y virtualmente interconectada, aspecto que explica su vertiginosa y multidimensional propagación. El 12 de diciembre del 2019, en Wuhan (China) se reportaron pacientes con síntomas de fiebre y dificultades para respirar; a finales de ese mismo mes, la oficina de la Organización Mundial de la Salud (OMS) en China es informada de casos de una neumonía de causa desconocida y es hasta el 7 de enero del 2020 que las autoridades chinas identificaron y aislaron el nuevo virus como causante de los recientes brotes. En ese momento, la comunidad internacional, así como la OMS estaban a la expectativa. El virus avanzó, se reportaron nuevos casos en Europa –Italia fue fuertemente impactada– y es hasta el 11 de marzo del 2020 que la OMS declaró la COVID-19 como pandemia (CDC, 2022; WHO, 2022). El incremento acelerado en los contagios continuó; el patógeno se llegó a propagar rápidamente en los Estados Unidos y nuevas infecciones se reportaron también en América Latina, así como en países de África y otros de Asia. De esta forma, el mundo llegó a contagiarse casi en su totalidad.

El 11 de febrero del 2020 la OMS nombró oficialmente al coronavirus como COVID-19, abreviatura en inglés para “enfermedad de coronavirus 2019” (*coronavirus disease 2019*). Para esa fecha, se tenían las primeras secuencias genéticas del virus proveniente de la República Popular de China (CDC, 2022; WHO, 2022), no obstante, la información sobre los orígenes del patógeno, su transmisión, así como sus posibles efectos eran poco conocidos; mucho menos se sabía sobre la forma de tratarlo y las alternativas para prevenirlo. Por su parte, los Gobiernos actuaron de maneras diversas con medidas económicas, cierres de fronteras, restricción de movilidad y otras libertades individuales; algunos se aproximaron desde la salud pública, otros desde enfoques más militarizados,

María Fernanda Morales Camacho



o bien se emplearon abordajes híbridos (Blanco, Emrullahu y Soto, 2020; Gibson-Fall, 2021). Se adoptaron estrategias a partir de la “prueba y error” o de la imitación ante casos aparentemente exitosos en otras latitudes; todo esto, ante la única certeza de la elevada incertidumbre y confusión.

Tanto los medios de comunicación como las redes sociales se saturaron de imágenes y noticias impactantes sobre los efectos mortíferos en países como Italia y España, así como en los Estados Unidos; hospitales desbordados, contenedores refrigerados donde se almacenaban los restos físicos de quienes no pudieron ganar la batalla al virus. Capturas de cuerpos envueltos en mantas en las calles de algunos países latinoamericanos ensombrecieron más los hechos, en un contexto que se asemejaba a una película de ficción, donde la ansiedad y los temores derivados de la inseguridad se convirtieron en una constante.

Las líneas anteriores relatan algunos de los sucesos que marcaron el 2020 y parte del 2021, periodo en que se conoce más del virus y se logra generar variedad de vacunas y medicamentos para tratarlo (CDC, 2022). Con los avances en la vacunación, al implementar distanciamiento social, al notarse un aparente desahogo en los sistemas de salud pública y ante la presión económica, los países empezaron a reabrir sus fronteras y economías; así, ocurrió el inicio de una etapa llamada por algunos “nueva normalidad” (The Economist, 2021).

A la fecha en la que este editorial es escrito (finales de julio de 2022), se han registrado en el nivel global cerca de 574 540 929 casos, 6 394 961 muertes y, aproximadamente, 11 952 024 921 dosis administradas (JHU, 2022). Tales datos están distribuidos asimétricamente, con regiones y países aún rezagados en procesos de vacunación, así como con las posibilidades de venideras oleadas pandémicas, ante los surgimientos de nuevas variantes del virus (Angus, 2022). Todo lo anterior, sin mencionar la multiplicidad de efectos económicos, políticos, sociales e incluso ambientales que la pandemia, como fenómeno sociopolítico y no meramente una cuestión de salud pública global, ha traído al mundo.

Frente a este panorama de gran complejidad, donde la figura del Estado ha tomado un rol protagónico, al existir un suceso que trasciende fronteras físicas, es que quienes estudian Relaciones Internacionales han reflexionado sobre los alcances de la COVID-19 en las diversas áreas que constituyen el sistema internacional (Brown, 2022; Drezner, 2020). Opiniones y debates encontrados han surgido; un proceso natural ante un fenómeno desconocido con alcances globales y multidimensionales. Por un lado, están quienes reconocen las consecuencias inmediatas y de mediano plazo de esta pandemia, pero no la consideran un elemento que haya perturbado radicalmente la arquitectura y dinámica del sistema internacional (Drezner, 2020); por otra parte, se ubican quienes

reflexionan sobre la COVID desde una posición transformadora, vista como un acontecimiento con gran capacidad de cambio en las dinámicas de poder, así como en las formas con las que se piensa y se conducen las Relaciones Internacionales (Davies y Hobson, 2022; Sterling-Folker *et al.*, 2021). Así, el presente Editorial se enmarca en esta última posición y reflexiona sobre la pandemia desde posibles implicaciones ontológicas, epistemológicas, metodológicas y pedagógicas para el estudio y la práctica de nuestra disciplina.

En lo ontológico, se hacen cuestionamientos críticos sobre qué son las Relaciones Internacionales, en la medida en que, históricamente, el enfoque de análisis ha estado en la agencia de “lo humano”; mientras que lo “no humano” se ha tomado como contexto con limitada capacidad de incidir en las dinámicas internacionales. Aquí destaca la particularidad de que a una abstracción como el Estado, figura por antonomasia en la disciplina, se le han brindado características humanas y capacidad de agencia, incluso, en los enfoques más tradicionales (Beer y Hariman, 2020). En esta panorámica, también se cuestiona qué es la COVID-19, más allá de constituirse como una enfermedad provocada por un virus; se contempla su capacidad de agencia y el significado político que ha tenido, el cual se revierte, además, en lógicas discursivas que modelan el lenguaje empleado por la disciplina, así como en la formulación y ejecución de políticas públicas. Lo dicho, sin dejar de lado los imaginarios que construyen las personas sobre el fenómeno y que se alimentan de diversos discursos (Jassanof, 2021); muchos de ellos al margen de la ciencia y con importantes implicaciones éticas.

El cuestionamiento desde lo más elemental de la disciplina, así como de fenómenos que inciden en esta, conduce a que surjan interrogantes de naturaleza epistemológica, es decir, a cómo construir ese conocimiento y, derivada de esto, la forma sistemática de acceder a él, tal cual se propone en las metodologías. En términos epistemológicos críticos, emergen preguntas vinculadas con “¿Qué sabemos?, ¿Por qué lo sabemos? Y ¿Es correcto no preguntar?” (Jassanof, 2021, p. 851), las cuales tratan de problematizar la realidad y reconocer con humildad los vacíos de saberes que prevalecen (*the unknown unknowns*). Esto abre espacios para cuestionar la prevalencia de lo estático (la idea de una realidad fija) en el estudio de las Relaciones Internacionales (Ozguc, 2021), además de la visión de linealidad en el análisis de los hechos (Beer y Hariman, 2020) y la problemática de separación entre lo humano y lo no humano (Kurki, 2021; Jassanof, 2021).

La crítica a lo estático recae en la tentación de buscar zonas de confort, especialmente, en momentos de gran incertidumbre e inseguridad, para explicar la compleja (incluso considerada caótica) y cambiante realidad internacional

(Kirke, 2020; Ozguc, 2021). Si bien no se deslegitima estas aproximaciones, en un intento por comprender fenómenos desarrollados a gran velocidad, el problema recae en que se dejan por fuera actores y dinámicas de relevancia, que, por su novedad y ambigüedad en el accionar, aportan “desorden” y ocasionan que los análisis sean más difíciles de concretar. Por ende, surge mayor vulnerabilidad, exposición, incertidumbre, incluso frustración, para quien estudia el fenómeno (Davies y Hobson, 2022); así, menos certeza de lo que sucede y las posibilidades del que un “no sé” sean más frecuentes (Jassanof, 2021).

El abordaje lineal de la realidad parte también del interés por brindar estabilidad en momentos convulsos, aunque limita las posibilidades de reconocer la asincronía y aleatoriedad de los fenómenos (Beer y Hariman, 2020), debido a los requerimientos de los actores y sus contextos (Estados y quienes lideran, personas ordinarias). Prueba de ello, a propósito de la pandemia, han sido las concurrentes aperturas y cierres (*lockdowns*), como medidas de contención ante nuevos brotes. Aunada a esto, se encuentra la incógnita de saber cuándo, oficialmente, se terminará la pandemia (Davies y Hobson, 2022), en particular, cuando cada país ha experimentado comportamientos pandémicos diversos, con desiguales posibilidades económicas, sanitarias y políticas para hacerles frente.

Por otra parte, la separación entre lo humano y lo no humano (Kurki, 2021; Jassanof, 2021) desconoce la complejidad de determinados fenómenos con efectos multidimensionales; tal ha sido el caso representativo del cambio climático, o bien esta pandemia. Los orígenes de estos fenómenos, en gran parte, son antropogénicos; pero van más allá del alcance humano, cuando fácilmente traspasan fronteras e impactan diversidad de ecosistemas (naturales y no) (Brown, 2022).

Así, a pesar de ser un virus, un ente no vivo e imperceptible a simple vista que afecta el sistema inmunitario de una persona, existe una serie de aspectos políticos, sociales, económicos y de su entorno que intervienen en las posibilidades de infección, al igual que las alternativas de recuperación (o no): sistemas de seguridad social; clase social, género y origen étnico de la persona; acceso a información confiable y a un ambiente sano; capacidad de la clase política para tomar decisiones informadas científicamente y con transparencia; estabilidad política y económica del país donde se encuentra este individuo, además de las determinaciones de grandes potencias que afectan a aquellos Estados de menor tamaño y poder, por mencionar algunas causas (Davies y Wenham, 2020; Davies y Hobson, 2022).

En este escenario, la naturaleza ha sido completamente separada y relegada en una lógica antropocentrista; se olvidan los hallazgos que demuestran la compleja, frágil y dinámica interdependencia de los sistemas naturales, en los cuales lo

humano está inmerso (*embedded*), pues depende de ellos para su sobrevivencia (Jassanof, 2021).

De esta manera, se hacen propuestas para visualizar diferente las relaciones internacionales, por ejemplo, desde lo vinculante, donde se piense desde la incertidumbre, la diversidad de nexos entre actores y hechos, así como desde la fluidez de los fenómenos; en contraposición con los impulsos “Newtonianos y modernistas para fijar, estabilizar, ordenar y gestionar” (Katzstein, citado por Kurki, 2021, p. 15).

En términos metodológicos, esto implica un verdadero compromiso por la inter- y transdisciplinariedad (Davies y Wenham, 2020); incluso, se va más allá y se contempla, específicamente en el nivel del diseño de programas académicos y de propuestas educativas, en abordajes postdisciplinarios (Pernecky, 2020). Sumada a ello, se encuentra la necesidad de la inmediata actualización para quienes se dedican a la disciplina, que históricamente se ha caracterizado por el paralelismo entre la especificidad y la generalidad, tal cual lo explica Ettinger (2022) en *Pandemic Pedagogy Teaching International Relations Amid COVID-19*. En esta obra, el autor analiza acertadamente la paradoja de que en la enseñanza de la disciplina se debe saber de todo un poco, en un mundo bombardeado por la información. Lo anterior, con el propósito de hacer algún sentido a la compleja realidad estudiada en las clases, sin dejar de lado la exigencia de la academia por la construcción de *expertise*, que se revierte en altas expectativas de prolíficas publicaciones especializadas, disponibles en espacios con prestigio.

Todo lo previo, en un entorno de policrisis (Davies y Hobson, 2022) donde la pandemia se ha sumado a otras crisis que afectan a la humanidad: la ambiental; la de cambio climático; la de transporte y abastecimiento internacional; la de desigualdad socioeconómica; así como la históricamente invisibilizada crisis alimentaria (Devereux, 2000; Chand, 2008) y los temores ante nuevas enfermedades pandémicas.

Este escenario de gran complejidad se traslada también a las aulas, con la particularidad, en los tiempos de la COVID-19, de que el entorno de aprendizaje ha sido virtual; las pizarras se cambiaron por videos y plataformas digitales de reunión, hecho que ha presentado un reto, tanto para quienes se dedican a la enseñanza como para quienes estudian. Lo dicho se considera, por lo que implica en términos técnicos y logísticos, pero, igualmente, debido a los aspectos humanos vinculados a la inseguridad y ansiedades generadas ante una situación de salud compleja y las afectaciones socioeconómicas en los núcleos familiares de las personas (inseguridad ontológica). No obstante, pareciera que existe cierta

resiliencia y adaptaciones importantes en la forma en que se imparten clases en general y, en específico, en nuestra disciplina, cuando el uso de múltiples recursos audiovisuales, plataformas para el trabajo colectivo y la facilidad de estudiar a distancia y de manera asincrónica abren nuevas posibilidades para aprender y pensar las relaciones internacionales.

Asimismo, la compasión (Szarejko, 2022) ha sido aún más necesaria para comprender las historias de vida en tiempos pandémicos, adecuar tanto contenidos como metodologías y buscar alternativas novedosas para captar la atención y motivar el aprendizaje, esas que van más allá de una típica clase de exposición y preguntas. Esto, en un compromiso por una disciplina, desde los enfoques críticos más recientes, centrada en reconocer las desigualdades estructurales y responder con propuestas inclusivas en la línea de las Relaciones Internacionales globales (*global IR*) (Ettinger, 2022); donde las visiones, metodologías, lugares y personas históricamente marginalizados son efectivamente tomados en cuenta. Por supuesto, el proceso es más complejo, pero es la responsabilidad en un momento en el que la pandemia ha mostrado las abismales inequidades vividas y donde la Academia no ha sido inmune a su reproducción.

El [Editorial 95.1](#) de nuestra Revista Relaciones Internacionales se refería al 2022 como un año caracterizado por la constancia de lo impredecible. Sin duda alguna, la guerra entre Rusia y Ucrania, la inflación global, la crisis en las cadenas de abastecimiento y de seguridad alimentaria, la tensión geopolítica y económica entre Estados Unidos y China, así como el creciente malestar social manifiesto en protestas civiles en diferentes partes del mundo han consolidado la incertidumbre y limitado sustancialmente la predictibilidad en el sistema internacional.

Es en este contexto que el presente número temático 95.2, *COVID-19: Perspectivas desde los Estudios Internacionales*, representa el interés de la revista por ofrecer un espacio académico para comprender las dimensiones y posibles alcances que la pandemia ha tenido y pueda tener en la dinámica internacional. De allí, el objetivo de presentar reflexiones que cubren aspectos no solo políticos, sino también sociales y económicos relacionados con esta pandemia; desde las múltiples alternativas analíticas que nos ofrecen las fascinantes, complejas, siempre cambiantes y retadoras Relaciones Internacionales, en una sociedad altamente conectada e interdependiente.

María Fernanda Morales Camacho

Editora en jefe

Revista Relaciones Internacionales

Referencias bibliográficas

- Angus, C. (2022). The tide of the COVID pandemic is going out – but that doesn't mean big waves still can't catch us. *The Conversation*. Recuperado de <https://theconversation.com/the-tide-of-the-covid-pandemic-is-going-out-but-that-doesnt-mean-big-waves-still-cant-catch-us-185923>
- Beer, F. A. y Hariman, R. (2020). Nature Plays Last: Realism, Post-Realism, Post-Pandemic. *E-INTERNATIONAL RELATIONS*. Recuperado de <https://www.e-ir.info/2020/06/07/nature-plays-last-realism-post-realism-post-pandemic/>
- Blanco, F., Enrullahu, D. y Soto, R. (2020). *Do Coronavirus Containment Measures Work? Worldwide Evidence*. World Bank Group. Recuperado de <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/34912/Do-Coronavirus-Containment-Measures-Work-Worldwide-Evidence.pdf;sequence=1>
- Brown, R. (2022). *COVID-19 and International Political Theory Assessing the Potential for Normative Shift*. Palgrave Macmillan. <https://doi.org/10.1007/978-3-030-91952-8>
- CDC. (5 de enero de 2022). *CDC Museum COVID-19 Timeline*. Recuperado de <https://www.cdc.gov/museum/timeline/covid19.html>
- Chand, R. (2008). The Global Food Crisis: Causes, Severity and Outlook. *Economic and Political Weekly*, 43(26/27), 115-122. <http://www.jstor.org/stable/40278908>
- Davies, M. y Hobson, C. (2022). An embarrassment of changes: International Relations and the COVID-19 pandemic. *Australian Journal of International Affairs*, 0(0), 1-19. <https://doi.org/10.1080/10357718.2022.2095614>
- Davies, S. E. y Wenham, C. (2020). Why the COVID-19 response needs International Relations. *International Affairs*, 96(5), 1227-1251. <https://doi.org/10.1093/ia/iaa135>
- Devereux, S. (2000). *Famine in the Twentieth Century*. IDS Working Paper, issue 105. Institute of Development Studies. <https://www.ids.ac.uk/publications/famine-in-the-twentieth-century/>
- Drezner, D. W. (2020). The Song Remains the Same: International Relations After COVID-19. *International Organization*, 74(S1), E18-E35. <https://doi.org/10.1017/S0020818320000351>
- Ettinger, A. (2022). Teaching World Politics in an Age of Crisis. En Szarejko, A. (ed), *Pandemic Pedagogy Teaching International Relations Amid COVID-19* (pp. 3-19). Palgrave McMillan.

- Gibson-Fall, F. (2021). Military responses to COVID-19, emerging trends in global civil-military engagements. *Review of International Studies X*, 1-16. <https://doi.org/10.1017/S0260210521000048>
- Jasanoff, S. (2021). Humility in the Anthropocene. *Globalizations*, 18(6), 839-853. <https://doi.org/10.1080/14747731.2020.1859743>
- JHU. (2022). *COVID-19 Dashboard*. Recuperado de <https://coronavirus.jhu.edu/map.html>
- Kirke, X. (2020). Anxiety and COVID-19: The Role of Ontological Security and Myth. *E-INTERNATIONAL RELATIONS*. Recuperado de <https://www.e-ir.info/2020/05/29/anxiety-and-covid-19-the-role-of-ontological-security-and-myth/>
- Kurki, M. (2021). Relational revolution and relationality in IR: New conversations. *Review of International Studies*, 1-16. <https://doi.org/10.1017/S0260210521000127>
- Morales-Camacho, M. (2022). 2022: Lo impredecible como constante. *Relaciones Internacionales*, 95(1), 7-12. <https://www.revistas.una.ac.cr/index.php/ri/article/view/16674>
- Pernecky, T. (Ed.). (2020). *Postdisciplinary Knowledge*. Routledge.
- Sterling-Folker, J., Freyberg-Inan, A., Wilcox, L., Ozguc, U. y Shinko, R. E. (2021). Forum: Thinking Theoretically in Unsettled Times: COVID-19 and Beyond. *International Studies Review*, 23(3), 1100-1125. <https://doi.org/10.1093/isr/viab018>
- Szarejko, A. (Ed.). (2022) *Pandemic Pedagogy. Teaching International Relations Amid COVID-19*. Palgrave McMillan. <https://doi.org/10.1007/978-3-030-83557-6>
- The Economist. (2021). The new normal is already here. Get used to it. *The Economist*. Recuperado de 2022, de <https://www.economist.com/leaders/2021/12/18/the-new-normal-is-already-here-get-used-to-it>
- WHO. (2022). *Timeline: WHO's COVID-19 response*. Recuperado de <https://www.who.int/emergencies/diseases/novel-coronavirus-2019/interactive-timeline#event-9>



I.

ARTÍCULOS

CORONAVIRUS SARS-CoV2 Y COVID-19: EL VIRUS Y LA ENFERMEDAD QUE DETUVIERON AL MUNDO

CORONAVIRUS SARS-COV2 AND COVID-19: THE WORLD IN STAND BY

Agustín Gómez Meléndez¹

ORCID: 0000-0002-7383-3754



RESUMEN

El SARS-CoV2 y su enfermedad conocida como COVID-19 registró más de 6 mil millones de contagios y cerca de 6 millones de fallecimientos desde su primer caso diagnosticado en Wuhan, China. Es considerada la primera pandemia, enfrentada por el mundo moderno, que fue capaz de poner todos los servicios aéreos en tierra y contener a todas las familias en sus hogares. Su alta capacidad de contagio, asociada a su elevada letalidad en personas con factores de riesgo, puso la economía mundial en una estrecha balanza entre los aspectos económicos y el ámbito de la salud: las pérdidas económicas, materiales y humanas aumentaron las brechas ya existentes. A partir de este análisis, se presenta un relato de los principales hechos acontecidos desde el 2019 a la fecha y el impacto ocasionado por la COVID-19 en el mundo; dentro de los resultados se visualiza la recesión económica, la crisis por los contenedores, las medidas sanitarias y sus efectos, y se proponen cuatro posibles lecciones aprendidas: sobre la inteligencia epidemiológica, la resiliencia, la capacidad de aprender a planificar a futuro y la correcta gestión del riesgo.

Palabras clave: CORONAVIRUS; COVID-19; medidas sanitarias; pandemia; SARS-COV-2; tendencias



ABSTRACT

SARS-CoV2 and its disease COVID-19 have provoked more than 6 billion infections and nearly 6 million registered deaths since the first

1 Universidad de Costa Rica. Coordinador de la Unidad de Estadísticas. Centro de Investigación Observatorio del Desarrollo (UCR). Maestría en Sistemas de Información.
Correo electrónico: agustin.gomez@ucr.ac.cr

Agustín Gómez Meléndez



diagnosed case in Wuhan, China. It is considered the first pandemic that the modern world has faced that was able to ground all air services and contain all families in their homes. The high contagion capacity of the virus associated with its high lethality in people with risk factors placed the world economy in a close balance between economic aspects and public and individual health. The economic, material, and human losses increased the current social gaps. Then, a reflection of the main events that have occurred from 2019 to date and the impact caused by COVID-19 in the world is presented. The economic recession is considered as part of the results, besides the shipping-container crisis, and the implemented health measures and their effects. The article concludes with four lessons on epidemiological intelligence, resilience, the ability to learn to plan for the future, and the correct risk management.

Keywords: CORONAVIRUSES; COVID-19; pandemic; SARS-COV-2; sanitary measures; trends

Introducción

La palabra pandemia proviene del griego *πανδημία*, de *παν*, pan, “todo”, y *δήμος*, demos, ‘pueblo’, expresión que significa ‘todo el pueblo’ (*Real Academia Española y Asociación de Academias de la Lengua, s.f.*), y es empleada para atribuirle a una enfermedad un potencial de contagio mundial. Una pandemia se caracteriza por dos grandes aspectos: primero, la existencia de una enfermedad que afecta a un gran número de personas en varios continentes y, segundo, que la afectación sea en un momento determinado (meses o años, por ejemplo).

A lo largo de la historia se pueden identificar al menos siete pandemias: la peste de Justiniano, la peste negra, viruela, gripe española, gripe asiática, gripe de Hong Kong, virus de inmunodeficiencia adquirida -VIH- (*Houget Pané, 2021*). De acuerdo con *August (2021)*, a estas siete se le pueden sumar: cólera, fiebre tifoidea, sarampión, tuberculosis, lepra, malaria, fiebre amarilla y, la más reciente, COVID-19.

Pero independiente de la cantidad de pandemias que ha enfrentado la humanidad, el efecto común de todas ellas siempre ha sido las altas tasas de letalidad, los efectos sociales y económicos ocasionados y los derivados de la atención sanitaria gestionada por cada país de forma diferente. Por ejemplo, se estima que durante la peste española, tan solo en España se reportaron más de un cuarto de millón de fallecimientos, lo cual puede ser comparable con las bajas causadas por la guerra civil (*Echeverri, 1993*). En contraste, y desde lo económico, para el 2023 y a partir de la pandemia por la COVID-19, el Banco Mundial, en su informe *Perspectivas Mundiales 2022*, apunta que “en este sentido, el organismo ha indicado que se espera que el crecimiento mundial se ‘desacelere notablemente’, bajando del 5,5 por ciento en 2021, al 4,1 por ciento en 2022 y al 3,2 por ciento en 2023” (*González, 2022*).

Sin duda, no es posible comparar los efectos de las pandemias a lo largo de la historia, pero el entender cómo estas afectaron a cada zona, cuáles fueron las medidas sanitarias aplicadas, así como las lecciones aprendidas ayudarán a no cometer los mismos errores una y otra vez. Relatar las consecuencias asociadas directamente a dichas medidas sanitarias y las políticas derivadas por los gobiernos para frenar la propagación del virus causante del Covid-19 (uso de mascarillas, cierres de fronteras, pasaporte de salud, confinamiento, entre otras), será de vital importancia para cuantificar el impacto en la economía mundial, consecuencias consideradas como las de mayor alcance y envergadura durante el siglo XXI.

Lo anterior, por dos grandes razones: la primera, en particular, debido a la posibilidad de dimensionar, tanto cualitativa como cuantitativamente, los efectos económicos, sociales, ambientales y de Estado –asociados a las políticas o acciones de cada país–, y la segunda, al estar por primera vez en la historia, con una altísima conexión, donde con un simple dispositivo móvil y una velocidad razonable de internet se podría conocer el panorama mundial.

La primera notificación de un caso positivo por COVID-19 fue el 31 de diciembre del 2019 (OMS, 2022), en la provincia de Hubei en Wuhan (China), con efectos notorios en la geopolítica mundial, dada su rápida propagación y efectos en las diferentes áreas de la sociedad. Aquí se debe tomar en cuenta que la historia de los coronavirus como agentes patógenos data de más de 60 años (Mingarro, 2020), y considerar que a la fecha se han podido identificar 7 tipos de coronavirus que infectan seres humanos, tales como: HCoV-229E, HCoV-OC43, HCoV-NL63, HCoV-HKU1, SARS-CoV, MERS-CoV y SARS-CoV2; sobre este último se deriva la enfermedad conocida como COVID-19. Mingarro (2020) define el SARS-CoV2:

Es extraordinariamente eficaz en la transmisión entre humanos probablemente debido a su tiempo de incubación (14 días), lo que le proporciona una gran transmisibilidad presintomática. Pero al mismo tiempo presenta una tasa de letalidad mucho menor que la de SARS-CoV y MERS-CoV, que se estima del 2-4%, y una tasa de mutación baja de acuerdo con los datos acumulados en los ya más de 850 genomas secuenciados, lo que son sin duda son dos buenas noticias.

Es importante tomar en cuenta que la humanidad siempre se ha visto expuesta a virus con características o potenciales pandémicos y que, gracias al avance de la ciencia, estos han podido ser contenidas en su momento.

Con este panorama claro y ante la gran incertidumbre sobre los posibles efectos del SARS-CoV2 en grupos etarios, étnicos, sociales, incluyendo los efectos económicos y políticos, los países se preparaban para escenarios de incertidumbre y, en muchas ocasiones, escenarios de “caos”, liderados, en algunos casos, por las frases “información científica” y lo que el anglicismo «*fake news*» (noticias falsas) aportaba a la discusión.

El presente artículo no plantea una posición sobre dichas frases, su foco de interés no es definir o analizar los logros y aportes de la información científica o sobre el miedo y caos de las noticias falsas, o inclusive, si estos dos parámetros (noticias e información científica), los cuales, dentro de un modelo matemático o estadístico para analizar impactos no deben dejarse de lado y deben, de alguna forma, analizar su efecto de manera independiente y de manera conjunta, tienen un efecto demostrado. Lo que se plantea es relatar el comportamiento y los efectos de la pandemia a lo largo de estos dos años.

Así, el manuscrito tratará de analizar y focalizar el comportamiento de la COVID-19 en el mundo y sus posibles efectos a partir de la investigación científica desde un enfoque descriptivo y analítico, mediante un abordaje de carácter bibliográfico, con el propósito de ser referencia sobre hechos acontecidos y sus lecciones aprendidas.

Otro aspecto importante por mencionar es que la pandemia por la COVID-19 no será la última de este siglo y se debe tener presente que esta es la primera pandemia en el contexto de una sociedad moderna totalmente conectada e interconectada. De acuerdo con las estadísticas del Banco Mundial, en el 2004, se contaba con 19 352 líneas fijas de telefonía por cada 100 personas y para el 2020 la cifra cayó a 12,26 por cada 100 personas globalmente, mientras que las suscripciones a telefonía celular o móvil pasaron de 27 292 para el 2004 a 107 521 al 2020 por cada 100 personas, y si se comparan las conexiones a banda ancha mediante telefonía fija, se pasó del 2004 de 2 943 a 17 116 conexiones por cada 100 habitantes ([Banco Mundial, 2020](#); de acuerdo con los datos del International Telecommunication Union (ITU) World Telecommunication/ICT Indicators Database).

Sumado a esto, de acuerdo con [Fernández \(2021\)](#), para el 2021 se estiman un total de 2 900 millones de personas suscriptoras de la red social *Facebook*. Esto evidencia que el mundo nunca había estado tan conectado e interconectado como hoy en día, lo anterior, sin tomar en cuenta las relaciones comerciales entre países y la alta dependencia de actividades turísticas de muchos de ellos para sobrellevar la delicada estructura económica, así como los movimientos de capitales que los países realizan en forma de inversiones.

De esta manera, este artículo analizará los principales aspectos globales respecto a la pandemia ocasionada por la COVID-19, así como su propagación en diferentes regiones, con el objetivo de identificar tendencias, patrones y comportamientos en cada región, y brindar reflexiones orientadas a explicar los efectos ocasionados por la pandemia.

Metodología

Méndez (2008, p. 16), con base en una serie de estudios (Hart, 2001; McMillan y Kennedy, 1981; Pritchard y Scott, 1996; Stewart, 1984), define la investigación bibliográfica en los siguientes términos:

Un proceso mediante el cual recopilamos conceptos con el propósito de obtener un conocimiento sistematizado. El objetivo es procesar los escritos principales de un tema particular. Este tipo de investigación adquiere diferentes nombres: de gabinete, de biblioteca, documental, bibliográfica, de la literatura, secundaria, resumen, etc.

Según lo expresa Barrantes (2003), la investigación bibliográfica se emplea tanto en los enfoques cuantitativos como cualitativos, con las diferencias de abordajes propias de cada uno. En ese mismo sentido, Barrantes (2003, p. 9) menciona tres tipos de fuentes de información:

- **Fuente primaria o directa.** Proporciona información de primera mano: informantes, sujetos de estudio, fotografías, anuarios estadísticos, memorandos, actas, correspondencia privada, códigos de leyes.
- **Fuente secundaria.** Compilaciones y listados de referencias publicadas en un área del conocimiento, traducciones, recopilaciones, reproducciones de textos dentro de otros textos.
- **Fuentes terciarias.** Publicaciones periódicas, boletines, libros.

La presente investigación se centró en la búsqueda y análisis de información de fuentes primarias como la Organización Mundial de la Salud (OMS), la Organización Panamericana de la Salud (PAHO), el Banco Mundial, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), el Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE), la Organización de las Naciones Unidas (ONU), artículos de revistas indexadas, en donde la solidez de su investigación se base en la confianza, certeza y coherencia de los fenómenos investigados. Además, se recurrió al uso de fuentes secundarias como páginas web, blogs, artículos en línea. Se utilizaron también fuentes terciarias: periódicos y noticias, esto cuando fue necesario y representó un valor agregado para la investigación.

Para el análisis de la información, se propuso un esquema de cuatro etapas, partiendo de la definición de un problema, la búsqueda de información, la sistematización y organización de esta para su posterior análisis. Finalmente, a partir de este análisis, se desarrolló una discusión sobre el impacto ocasionado en las grandes economías, así como la evolución de la pandemia a lo largo de dos años.

Discusión

De acuerdo con la Organización Mundial de la Salud, “La COVID-19 es una enfermedad infecciosa causada por el virus SARS-CoV-2, y era desconocida antes de que se presentara el brote en Wuhan, China, en diciembre del 2019, que generó una pandemia que ha afectado prácticamente a todos los países alrededor del mundo” (OMS, 2022).

La aparición de una nueva enfermedad infecciosa supone siempre una situación compleja, especialmente si lo hace como una epidemia de extensión o gravedad significativa. Los casos reportados en Wuhan aumentaron rápidamente y se extendieron en todo China a finales del 2019; ya para enero del 2020 estaba presente en más de 24 países, razón por la cual el 30 de enero del 2020 la Organización Mundial de la Salud declaró esta epidemia como una emergencia de salud pública de interés internacional.

Mientras tanto, el primer caso de COVID-19 en el continente americano fue confirmado en los Estados Unidos el 20 de enero del 2020; seguido de Brasil, el 26 de febrero del 2020 y desde entonces se ha dispersado por todos los países del mundo, en algunos momentos a un ritmo muy acelerado y en otros a tasas de crecimiento exponencial, según lo indica la OMS en los primeros comunicados de prensa.

Para abril del 2022, la COVID-19 había infectado a un total de 510 620 922 personas en todo el mundo, registró cerca de 6. 224 259 fallecimientos y se han logrado aplicar un total de 11 253 467 348 vacunas, según la base de datos de Johns Hopkins².

En el siguiente mapa de la Figura 1 se puede apreciar cuál ha sido el impacto a nivel de casos acumulados en todo el mundo, a pesar de que la gran mayoría de estos se concentran en Norte América, Europa y Asia, la afectación por el virus no se comporta de la misma manera.

2 Enlace para consultar la base de datos: <https://coronavirus.jhu.edu/map.html>

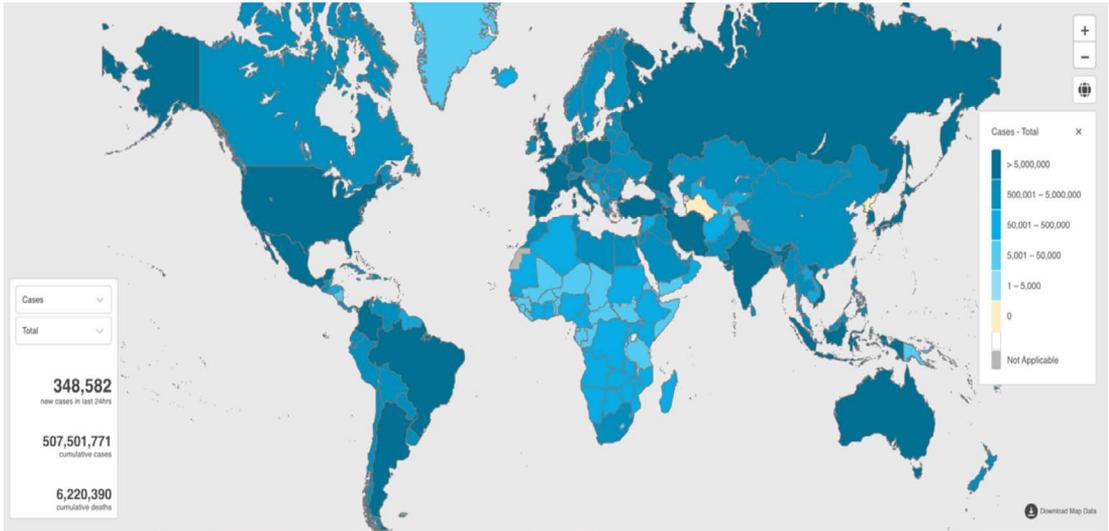


Figura 1
Mapa de casos acumulados por COVID-19 a nivel mundial

Nota: (WHO, 25 abril 2022).

Según los datos procesados por la organización *Global Change Data Lab*, mediante la aplicación *Our World in Data*, la pandemia afectó de manera muy diferente a las poblaciones del mundo. En la siguiente Tabla 1 se presentan los datos de las afectaciones a nivel de casos totales por continente.

Tabla 1
Total de nuevos casos de COVID-19 por año y según continente

Continente	2020	2021	2022*	Total general
África	2.760.926,00	6.977.423,00	1.887.048,00	11.625.397,00
Asia	19.898.890,00	64.274.703,00	63.074.520,00	147.248.113,00
Europa	23.928.285,00	65.198.522,00	101.653.253,00	190.780.060,00
América del Norte	23.180.588,00	41.866.569,00	30.893.824,00	95.940.981,00
Oceanía	48.428,00	540.424,00	6.386.110,00	6.974.962,00
América del Sur	13.230.145,00	26.448.688,00	16.839.631,00	56.518.464,00
Total general	83.047.262,00	205.306.329,00	220.734.386,00	509.087.977,00

Nota: [Ourworldindata.org](https://ourworldindata.org) (2022).

*A abril del 2022.

Del total de casos registrados, el 16 % se dio durante el año 2020, el 40 % se reportó en el año 2021 y el 43 % se suscitó a abril del 2022, eso implica que el 83 % de todos los casos nuevos por COVID-19 fueron diagnosticados en el periodo del 2021-2022, pero la gran parte de las medidas sanitarias tomadas por los gobiernos fueron establecidas durante el 2020, como lo indica el informe especial de la CEPAL:

La acción más importante para enfrentar el COVID-19 es la contención de la expansión del virus mediante el autoaislamiento, la cuarentena y el distanciamiento social. Esa medida tiene impactos positivos para la salud al aplanar la curva de contagio. Pero, también afecta a la actividad económica pues el distanciamiento generalmente implica la desaceleración de la producción o incluso su interrupción total. Esto disminuye las horas de trabajo y los salarios y da lugar a la consiguiente reducción de la demanda agregada de bienes y servicios. Dado que la mayoría de las empresas financian sus inversiones principalmente con ganancias retenidas, la formación bruta de capital fijo se verá afectada negativamente. El efecto multiplicador del consumo será significativamente negativo y se verá agravado por la falta de inversiones privadas (CEPAL, 2020, p.2).

Pero la tendencia y el comportamiento a lo largo de estos dos años ha sido marcado por el fenómeno de las olas pandémicas. De acuerdo con el autor de este artículo, una ola pandémica se concibe como el inicio sostenido de contagios por COVID-19, el cual puede ser de tipo lineal, exponencial o subexponencial, llegando a una cresta o pico, que puede prolongarse en forma de meseta, pero la cual tiende a bajar de la misma manera en la que subió, hasta llegar a un punto de inflexión.

Cómo se puede apreciar en el gráfico de la Figura 2, en el contexto de la COVID-19, el mundo ha atravesado por lo menos 5 grandes olas: la primera que comprende las fechas entre el 22 de febrero del 2020 a finales de febrero del 2020, la segunda ola del 1 de marzo del 2021 al 26 de junio del 2021; la tercera, del 26 de junio hasta 19 de octubre del 2021; la cuarta, del 25 de diciembre del 2021 al 28 de febrero del 2022 y la quinta ola del 28 de febrero a abril del 2022, fecha en la que este artículo se redactó.

Cada una de estas se caracteriza por la afectación, en mayor o menor medida, de las variantes de preocupación definidas por la OMS, tales como: **Gamma**, descubierta en el noviembre del 2020 en Brasil; **Beta**, identificada en mayo 2020 en Sudáfrica; **Alfa**, registrada inicialmente en Reino Unido en setiembre del 2020; **Delta**, descubierta en India en Octubre del 2020 y **Ómicron**, descubierta en varios países en noviembre del 2021 y, la más reciente, una subvariante

de Ómicron **BA.2.1**, la cual a la fecha no ha sido clasificada como variante de preocupación (WHO, 2022).

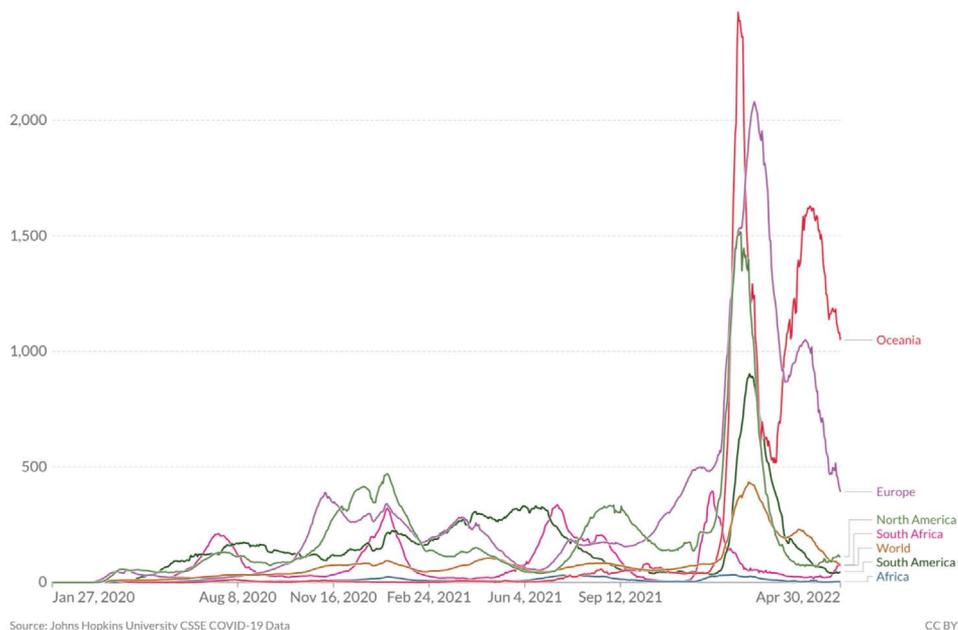


Figura 2

Total de nuevos casos por millón de habitantes de Covid-19 por continente

Nota: Datos tomados de [Ourworldindata.org](https://ourworldindata.org) (2022).

Sin lugar a dudas, durante el año 2020, el mundo empezaba a entender el comportamiento, transmisión e impacto del virus en los seres humanos, por lo que las medidas sanitarias fueron vitales para, primero, comprender el comportamiento del virus; segundo, preparar a los gobiernos y a los sistemas de salud para la atención de la emergencia y, tercero, resguardar a la población general de un virus del que se desconocía su impacto y letalidad. A esto se suman las externalidades negativas, principalmente, la pérdida de empleos y la recesión económica.

Al respecto, el director de la División de Desarrollo Económico de la CEPAL, Rolando Ocampo, indica que “América Latina y el Caribe tendrá la peor contracción de los últimos 100 años. En los últimos meses se han intensificado tanto los efectos negativos externos como internos en la región” (Ocampo, s. f.). En ese mismo estudio se indica que el producto interno bruto (PIB) de la

región podría volver a valores observados durante el año 2010, y se estima que el PIB de cada país podría reducirse hasta en un 90 %. Esto hace pensar que los efectos por la pandemia están lejos de cuantificarse y, sobre todo, de analizar con certeza su impacto en las futuras generaciones.

Según las cifras de *OurWorldindata*, a abril del 2022, se han reportado un total de 6 millones de fallecimientos en todo el mundo, donde 2,7 millones ocurrieron en el continente americano, mientras que cerca de 1,9 en Europa. Al mes de abril del 2022 se siguen reportando, en promedio, cerca de 4,5 millones de contagios por día en el mundo y cerca de 14 mil decesos diarios, muchos de los cuales, especialmente al inicio de la pandemia, repercutieron en grupos demográficos de 65 años o más, quienes experimentan altos factores de riesgo: hipertensión, sedentarismo, obesidad, entre otros.

Conforme emergieron nuevas variantes y el virus se fue diseminando por el mundo, empezó a afectar grupos de menor edad (40-55 años principalmente) durante el 2021 y con el inicio de Ómicron, grupos de 5 a 18 años, esto, principalmente, por las coberturas de vacunación aprobadas para edades de 18 años y más a nivel mundial.

Con el avance del Coronavirus a nivel mundial, las diferentes casas farmacéuticas iniciaron el proceso de desarrollo de una posible vacuna contra la COVID-19. Según reportes del [Centro para el Control y la Prevención de Enfermedades \(2022\)](#):

Ofrecer una nueva vacuna al público requiere de muchos pasos, como el desarrollo de la vacuna, los ensayos clínicos, la autorización o aprobación de la Administración de Alimentos y Medicamentos (FDA) de los EE. UU., la fabricación y la distribución. Muchas y diversas organizaciones públicas y compañías privadas trabajaron en forma conjunta para poner a disposición del público las vacunas contra el COVID-19. Si bien el proceso de desarrollo de las vacunas contra el COVID-19 fue rápido, se han tomado todas las medidas necesarias para garantizar su seguridad y efectividad.

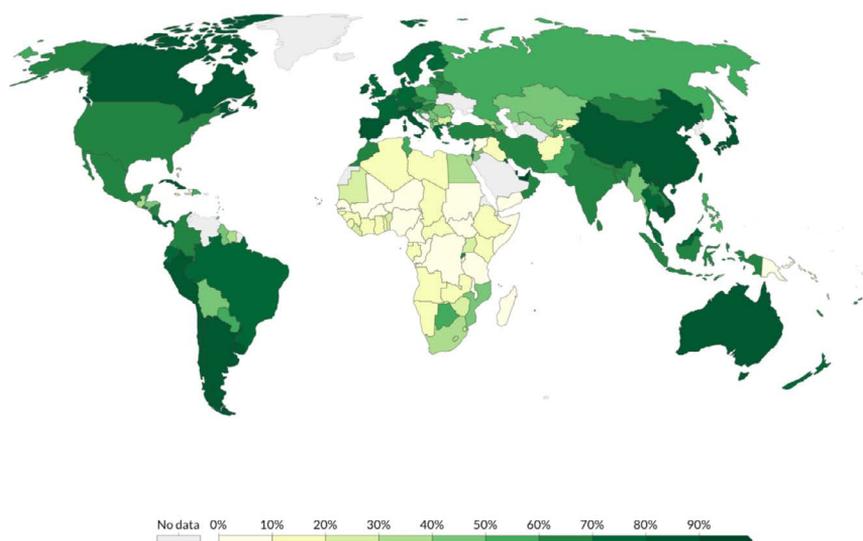
Los grandes avances a través de los años para la atención de los SARS -Síndrome respiratorio agudo grave- y MERS -Síndrome respiratorio de Oriente Medio- facilitó que algunas de las etapas de pruebas para la vacuna contra la COVID-19 fueran más rápidas, lo que ayudó a que, en tiempo *récord*, el mundo pudiera contar con una vacuna contra los síntomas graves y agudos, proceso en el que se inserta el concepto de “Geopolítica de las Vacunas” ([Bacaria Colom](#),

2022), el cual implica la forma como los gobiernos iban a negociar el pago por las vacunas, así como la gestión y la logística para su aplicación. En ese momento se iniciaron los arreglos entre países y las casas farmacéuticas para garantizar un alto porcentaje de cobertura para proteger a su población, lo cual derivó en el uso del concepto de inmunidad de rebaño³.

Sin duda, este comportamiento, cuyo alcance fue –y es mundial–, facilitó la aplicación de las primeras vacunas en países de mayor desarrollo económico y con poder adquisitivo para costear su aplicación, lo que generó, en el resto de naciones, una inequidad en el acceso, que con el tiempo se fue nivelando al aumentar la oferta frente a la demanda.

Como se puede apreciar en el siguiente mapa de la Figura 3, a abril del 2022, se identificaron rezagos importantes en el avance del proceso de vacunación en el continente africano y en algunas zonas de Europa del Este así como en Asia Central; lo anterior, en contraste con zonas como Oceanía, Alaska e inclusive algunos países de Suramérica que presentan altas tasas de vacunación. Este rezago resultó en algunos movimientos sociales que hacían referencia al lema “no dejemos a nadie atrás”, asociado a los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), por parte del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), ente responsable del seguimiento y monitoreo de los ODS; dejó también en evidencia el abandono en cuanto al proceso de suministro y aplicación de vacunas que está teniendo el continente africano.

3 La idea de la inmunidad de rebaño consiste en que, cuando mucha gente es inmune a una enfermedad contagiosa, generalmente a través de vacunarse contra esa enfermedad, es más difícil que esa infección se contagie en el seno de una comunidad. Las vacunas enseñan al cuerpo a reconocer gérmenes y a luchar contra ellos para no enfermar más adelante. Esto nos ayuda a volvernos inmunes a las infecciones. De no vacunarse, la gente se volvería inmune solo después de recuperarse de una infección contraída al entrar en contacto con los gérmenes de otra persona infectada. Para conseguir la inmunidad de rebaño de esta manera, tendría que enfermar o morir mucha gente en el proceso. (KidsHealth, 2022)



Source: Official data collated by Our World in Data

Note: Alternative definitions of a full vaccination, e.g. having been infected with SARS-CoV-2 and having 1 dose of a 2-dose protocol, are ignored to maximize comparability between countries.

CC BY

Figura 3

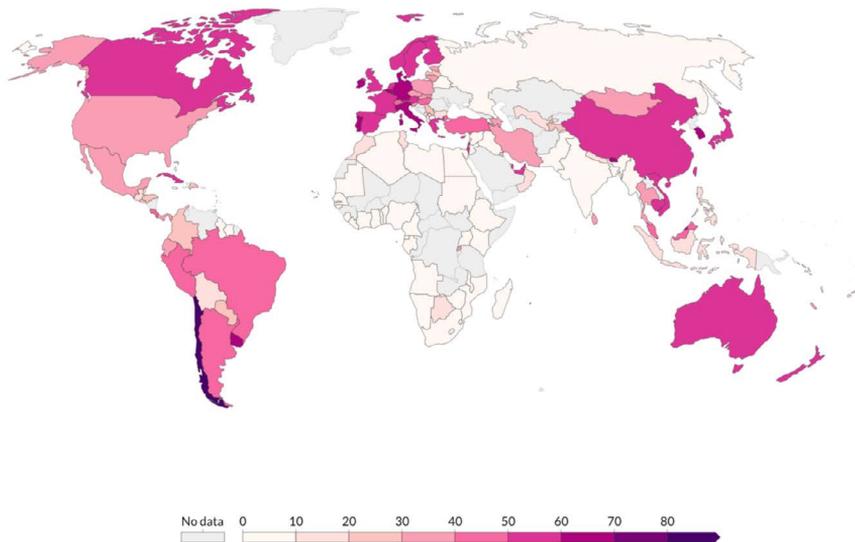
Porcentaje de la población con esquema completo de vacunación

Nota: Datos al 30 de abril del 2022, tomados de [Ourworldindata.org](https://ourworldindata.org) (2022).

Así mismo, se evidencian las asimetrías al analizar el avance del proceso de vacunación con la dosis de refuerzo. A pesar de existir un gran adelanto en el continente americano, Centroamérica aparece como una de las regiones menos favorecidas en el proceso de aplicación de dosis, seguida del continente africano.

Una forma complementaria de entender estas asimetrías es analizar el comportamiento del proceso de vacunación por región según su economía. Así, países clasificados por el Banco Mundial, en función de su economía como de alto ingreso, se encuentran cerca de un 80 % de avance; por ejemplo Emiratos Árabes Unidos reporta un 100 % de vacunación; España, Austria, Canadá y Corea del Sur registran valores entre 85-90 %; Estados Unidos, Alemania, Reino Unido (países que han sido altamente afectados por las variantes de Delta y Ómicron, durante 2021-2022) manifiestan porcentajes de vacunación entre 80-85 %.

Por otro lado, se tiene países de ingresos medio-altos, como China, Argentina, Perú y Cuba con porcentajes entre 90 %-95 %; México, Turquía e Indonesia,



Source: Official data collated by Our World in Data

CC BY

Figura 4
Porcentaje de la población con una dosis adicional

Nota: Datos al 30 de abril del 2022, tomados de [Ourworldindata.org](https://ourworldindata.org) (2022).

con valores entre 65-70 %; naciones como Rusia y Paraguay reportan valores del 50 % de vacunación. Para el caso de los países en ingreso medio-bajo, Camboya lidera con cerca de un 90 % de vacunación; Mongolia, El Salvador y la India reportan entre un 70 -75 %; mientras que 17 países reportan avances menores al 40 %, tales como Angola, Ucrania, Kenya, Nigeria y Tanzania. Por último, de los países de ingreso bajo, solo Mozambique, Tayikistán y Ruanda reportan valores superiores al 40 %, pero menores al 75 %; el resto de Estados precisan valores menores al 30 % de vacunación, todos bajo la premisa de esquema completo de vacunación (de acuerdo con las políticas de salud de cada país, la cantidad de dosis y refuerzos puede variar).

De acuerdo con el informe de [Global Water Partnership \(2021\)](https://www.gwp.org/), se menciona:

... a septiembre del 2020, 32 de 35 países del continente americano han generado un Plan Nacional de preparación y respuesta ante la COVID-19; la gran mayoría de países a esta fecha disponen de la capacidad de detección molecular para el diagnóstico de la COVID-19; un porcentaje alto utilizan el sistema de vigilancia para monitorear la COVID-19.

Lo anterior denota la acción material, por parte de las instancias de coordinación regional de la OPS, para mitigar el avance de la COVID-19 en la región. No obstante, a pesar de los esfuerzos por contener la propagación de la pandemia y la mortalidad, la delicada balanza entre el componente económico y sanitario se vio inclinada hacia extremos impensables con impactos que algunas instancias mundiales catalogan como el peor desastre desde la Segunda Guerra Mundial ([Global Water Partnership, 2021](#)).

Desde la irrupción de la pandemia, las nuevas órdenes manufactureras mundiales han sufrido la caída más rápida de los últimos 11 años ...

Diversos analistas han planteado que el impacto de la pandemia va a reforzar algunas tendencias que ya se observaban y que apuntan a un menor nivel de interdependencia productiva y comercial entre las principales economías mundiales, en particular entre los Estados Unidos y Europa, por una parte, y China, por otro.

En la anterior pandemia de SARS de 2003, China constituía el 4% de la producción global. Ahora llega al 16%, es decir cuatro veces más ... ([Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, 2021](#))

Si bien es cierto, el impacto por la pandemia afectó y afectará a cada uno de los países de una manera diferente, el comercio internacional de bienes y servicios no será igual que antes del 2019. Las previsiones de cada Estado, asociadas a las restricciones de ingreso y salida que impusieron algunos gobiernos, marcaron retrasos significativos en las cadenas de producción. El hecho de que la crisis de contenedores detonara durante mediados del 2021 evidenció la fragilidad en la cual todos los países están inmersos.

De acuerdo con *Container Freight Rate Index Worldwide 2019-2022*, a enero del 2019, el traslado de un contenedor de 40 pies costaba 1 720 dólares; para setiembre del 2021, el precio subió a 10 361, reflejando un aumento del 600%, mientras que a marzo del 2022 el costo de referencia fue de 8 152 dólares.

Según el presidente del Grupo Banco Mundial, la COVID-19 es la suma de aspectos que condicionan y deterioran el sistema económico mundial; no solo incrementa las desigualdades entre países, sino a lo interno de estos mismos, dejando en evidencia la fragilidad económica mundial, la interconectividad y la alta dependencia de países productores o generadores frente a los países compradores, tal cual lo precisa en las siguientes líneas:

[Considero que para lograr] que un mayor número de países se encamine hacia un crecimiento favorable, se requiere la acción internacional concertada y un conjunto integral de respuestas de política a nivel nacional.

La economía mundial se enfrenta simultáneamente al COVID-19, la inflación y la incertidumbre respecto de las políticas; el gasto público y las políticas monetarias se adentran en un territorio desconocido. El aumento de la desigualdad y los problemas de seguridad son particularmente perjudiciales para los países en desarrollo.

El Banco Mundial prevé que la recuperación será más difícil de lograr que en el pasado en el caso de las economías que requieran una reestructuración de la deuda. (Naciones Unidas, 2022)

Por su parte, la CEPAL (2020) analiza los costos económicos del virus y trata de explicar cómo los efectos directos en el área de salud impactan la carga extraordinaria en sistemas que se consideran insuficientes y fragmentados, con efectos indirectos en la oferta y demanda causados por las medidas de autoaislamiento, cuarentena y distanciamiento social, los cuales, a su vez, afectan el sistema educativo, comercio, turismo y transporte, manufactura y recursos naturales; de esta manera se conduce a una suspensión de la actividad productiva interna y se genera un mayor desempleo.

Lo anterior, según este organismo económico regional, genera dos tipos de efectos a mediano y largo plazo, tales como: quiebra de empresas, reducción de inversión privada, menor crecimiento económico, menor integración en cadenas de valor, deterioro de capacidades productivas y capital humano y, por otro lado, efectos a corto plazo como mayor desempleo, menores salarios e ingresos, aumento de la pobreza y un sistema de salud con mayores costos, fragmentación y desigualdad de acceso.

Retomando dichos aspectos analizados por la CEPAL, existen una serie de efectos directos asociados a los sistemas de salud, por ejemplo, con hospitales y clínicas, etc. Dichas implicaciones están asociadas a saturación de los servicios hospitalarios, retraso en la atención clínica con condiciones no pandémicas de la atención, además de los costos vinculados a los insumos médicos para la atención de la pandemia, sumado al agotamiento del personal de los sistemas de salud.

Ciertamente, todos los efectos mencionados previamente tienen múltiples manifestaciones a lo interno de los sectores sociales, económicos y productivos a nivel del país, en donde, sin duda, cada uno de ellos ha afrontado, de distintas maneras, las consecuencias mencionadas –saturación, colapsos, recesión económica–, las cuales, a su vez, condicionan el avance en materia social, de educación, turismo y transporte durante los próximos 10 años para las naciones en vía de desarrollo.

No solo el manejo de la pandemia por Covid-19 genera múltiples deterioros a lo interno de los países, sino la suma de factores como deudas, financiamiento, inflación e, inclusive, los eventos meteorológicos complican el accionar de la política pública para la atención de la pandemia por Covid-19.

De acuerdo con [González \(2022\)](#), el impacto en la caída del turismo mundial, en los diferentes escenarios, oscila entre unos 1,7 trillones de dólares a 2,4 trillones de dólares, lo que amenaza la existencia de muchas microeconomías. Por ejemplo, para el caso de Costa Rica, el impacto del cierre de fronteras, disminución de aforos, restricciones vehiculares, cancelación de viajes nacionales e internacionales presentó la mayor contracción económica desde el año 2011 con la crisis inmobiliaria, así como la quiebra y crisis de miles de micro y pequeños negocios del sector turismo.

Consideraciones finales

Se puede decir que muchos han sido los efectos, lecciones aprendidas, mensajes claves, aciertos y desaciertos en la gestión y atención de la pandemia por la COVID-19, pero se podrían agrupar, según criterio del autor de este artículo, en cuatro grandes categorías.

La primera, la necesidad de usar la inteligencia epidemiológica ([Gómez & Romero, 2021](#)), es decir, la necesidad de contar con información confiable, precisa y oportuna para la toma de decisiones en materia de salud pública. A lo largo de esta pandemia, se ha evidenciado que los gobiernos han hecho su mejor esfuerzo por sistematizar y generar modelos estadísticos, matemáticos y epidemiológicos para comprender y así diseñar las medidas sanitarias más convenientes para la contención del evento. No obstante, también ha sido claro que las noticias falsas, datos imprecisos o fácilmente manipulables han hecho más daño y desinformado a una velocidad nunca vista.

Segundo, la necesidad de gestionar la pandemia desde una estrategia de comunicación clara para la ciudadanía. Muchos países empezaron a acuñar términos científicos y técnicos que no eran tan sencillos o simples de transmitir: tasas de letalidad, mortalidad, tasa o índice de reproducibilidad, modelos compartimentales donde se estima las personas susceptibles, infectadas y recuperadas (SIR), además de otras estimaciones y proyecciones; diversidad de términos que, a pesar de existir ya por varios años, tomaron la portada de medios de comunicación escrita, televisiva y digital y se volvieron parte del día a día. Generaron, en

algunos casos, brechas importantes en la comunicación, donde los medios informativos tuvieron la tarea de transmitir desde el conocimiento técnico y científico esos resultados de una manera sencilla y clara para la ciudadanía

Tercera, la necesidad de aprender y ser resiliente en términos sociales, ambientales y económicos. Sin duda, la pandemia fue, es y se espera será el hito más grande de siglo XXI a nivel de impacto económico mundial. La Comisión Económica para América Latina y el Caribe, el Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía, Banco Mundial, OMS, OPS/OMS, los Centros para el Control y Prevención de Enfermedades, BID, OCDE, entre otras instancias internacionales, diseñaron paquetes y soluciones económicas para la reactivación y atención social de la pandemia para los países parte de su esfera de acción, en mayor o menor medida, afectados por las consecuencias de las medidas de contención para frenar o aplanar la curva.

No obstante, el panorama económico no es alentador, de acuerdo con estimaciones de [FitchSolutions \(2022\)](#), en donde se analiza que el crecimiento económico para Estados Unidos será del 0,9 %, para China del 4,2 %; presentando bajas cercanas al 1 % para ambos países comparados con el año anterior (2021) por temas asociados a la pandemia. Lo anterior podría y ha implicado que muchas de las medidas económicas que los países deben adoptar estarán enfocadas en la contención del gasto, aumento en la recaudación y control de las tasas de interés, para con eso lograr una “estabilidad” en el corto plazo que facilite una reactivación paulatina.

Finalmente, la cuarta categoría se refiere a planificar con un enfoque de gestión de riesgo. Aquellos países que dentro de sus escenarios o planes de acción contemplaron una pandemia cuya afectación fuera mundial y que detuviera al mundo, fueron visionarios en su gestión. Sin duda, a partir del 2020, los países deben y deberían haber iniciado los procesos de planificación institucional con un esquema de atención a desastres o riesgos que contemplen *la pandemia* y que recopilen y sistematicen las mejores prácticas a nivel mundial para la atención de esta. Así, este evento debe mostrar, como sociedad, que somos capaces de aprender de nuestros errores y tener la capacidad de resiliencia para planificar qué necesitaremos hacer, gestionar y atender durante las próximas pandemias que, probablemente, como humanidad, enfrentaremos.

Referencias bibliográficas

- August, C. (23 de setiembre de 2021). Real Academia Europea de Doctores. En *Las pandemias en la historia de la humanidad*. <https://raed.academy/las-pandemias-en-la-historia-de-la-humanidad/>
- Bacaria Colom, J. (Enero de 2022). *Geopolítica de las vacunas: Equidad y justicia*. Foreign Affairs Latinoamérica.
- Banco de España. (2020). *El impacto de la pandemia*. Banco de España. https://www.bde.es/f/webbde/SES/Secciones/Publicaciones/PublicacionesAnuales/InformesAnuales/20/Fich/InfAnual_2020-Cap1.pdf
- Banco Mundial. (14 de diciembre de 2020). Resumen anual 2020: El impacto de la COVID-19 (coronavirus) en 12 gráficos. Banco Mundial Blogs. <https://blogs.worldbank.org/es/voices/resumen-anual-2020-el-impacto-de-la-covid-19-coronavirus-en-12-graficos>
- Banco Mundial. (8 de junio de 2020). La COVID-19 (coronavirus) hunde a la economía mundial en la peor recesión desde la Segunda Guerra Mundial (Comunicado de prensa). <https://www.bancomundial.org/es/news/press-release/2020/06/08/covid-19-to-plunge-global-economy-into-worst-recession-since-world-war-ii>
- Bárcena, A. (2022). *Efectos socioeconómicos de la COVID-19 en América Latina y el Caribe y perspectivas de recuperación*. <https://www.somosiberoamerica.org/wp-content/uploads/2021/03/CAP2-ALICIA-BARCENA.pdf>
- Barrantes, R. (2003). *Métodos de estudio a distancia e investigación. Módulo de investigación: A la búsqueda del conocimiento científico*. UNED.
- Castañeda Guillot, C. (2020). Principales pandemias en la historia de la humanidad. *Revista Cubana de Pediatría*, 92.
- Centro para el Control y la Prevención de Enfermedades. (4 de febrero de 2022). *Desarrollo de vacunas contra el COVID-19*. <https://espanol.cdc.gov/coronavirus/2019-ncov/vaccines/distributing/steps-ensure-safety.html#:~:text=La%20FDA%20otorg%C3%B3%20su%20aprobaci%C3%B3n,a%C3%B1os%20de%20edad%20o%20m%C3%A1s.>
- CEPAL. (19 de marzo de 2020). *COVID-19 tendrá graves efectos sobre la economía mundial e impactará a los países de América Latina y el Caribe*. <https://www.cepal.org/es/comunicados/covid-19-tendra-graves-efectos-la-economia-mundial-impactara-paises-america-latina>
- CEPAL. (3 de abril de 2020). *América Latina y el Caribe ante la pandemia del COVID-19*. <https://www.corteidh.or.cr/tablas/centro-covid/docs/Covid-19/CEPAL-Efectos-economicos-y-sociales-LATAM-S2000264-es.pdf>

- CINPE. (s. f.). *Medidas de política económica para Costa Rica ante la crisis mundial del COVID-19*. Centro Internacional de Política Económica para el Desarrollo Sostenible.
- Communications. (2022). *¿Qué es una pandemia y cuántas ha habido a lo largo de la historia?* BBVA. <https://www.bbva.com/es/sostenibilidad/que-es-una-pandemia-y-cuantas-ha-habido-a-lo-largo-de-la-historia/>
- Deloitte. (23 de abril de 2022). *Los efectos económicos del COVID-19 y los posibles escenarios globales en función de su desarrollo*. <https://www2.deloitte.com/es/es/pages/about-deloitte/articles/impacto-economico-del-covid19.html>
- Echeverri, B. (1993). *La gripe española. La pandemia de 1918-1919*. CIS.
- Fernández, R. (21 de febrero de 2021). *Ranking mundial de redes sociales por número de usuarios en 2022*. <https://es.statista.com/estadisticas/600712/ranking-mundial-de-redes-sociales-por-numero-de-usuarios/>
- Ferrer, R. (Agosto-setiembre de 2020). *Pandemia por COVID-19: El mayor reto de la historia del intensivismo*. *Medicina Intensiva*, 44(6), 323-324.
- FitchSolutions. (4 de abril de 2022). *FitchSolutions*. <https://www.fitchsolutions.com/>
- FMI. (Abril, 2019). *Perspectivas de la economía mundial*. Fondo Monetario Internacional.
- FMI. (Octubre 2019). *Perspectivas de la economía mundial. Informe analítico*. Fondo Monetario Internacional.
- FMI. (Octubre, 2018). *Informes de perspectivas de la economía mundial octubre de 2018*. <https://www.imf.org/es/Publications/WEO/Issues/2018/09/24/world-economic-outlook-october-2018>
- Giménez, S. (4 de enero de 2021). *¿Cómo afecta el coronavirus a la economía y los mercados?* <https://es.rankipro.com/como-afecta-coronavirus-mercado-chino/>
- Global Water Partnership. (Marzo de 2021). *Análisis del impacto socioeconómico de la pandemia por COVID-19 en el sector hídrico de Centroamérica*. https://www.gwp.org/globalassets/global/gwp-cam_files/impacto-covid-girh_22marzo.pdf
- Gómez, A., & Romero, J. J. (19 de agosto de 2021). *Costa Rica no utiliza la inteligencia epidemiológica*. *La Nación*, p. 1.
- González, D. (12 de enero de 2022). *La economía mundial sufre una “profunda desaceleración” por la COVID-19*. <https://gacetamedica.com/politica/la-economia-mundial-sufre-una-profunda-desaceleracion-por-la-covid-19/>

- Houget Pané, G. (2 de setiembre de 2021). *Grandes pandemias de la historia*. National Geographic: https://historia.nationalgeographic.com/es/a/grandes-pandemias-historia_15178
- Hurtado, J. B. (21 de diciembre de 2021). *El impacto económico que dejó la pandemia en América Latina está lejos de desaparecer*. <https://www.france24.com/es/programas/econom%C3%ADa/20211221-america-latina-impacto-economico-pandemia>
- IFC. (Octubre de 2020). *Respuesta mundial, impacto regional en la lucha contra la COVID-19*. https://www.ifc.org/wps/wcm/connect/news_ext_content/ifc_external_corporate_site/news+and+events/news/impact-stories/ifc-global-response-covid-19-es
- IHME's COVID-19 Projections. (2022). *COVID-19 Projections*. <https://covid19.healthdata.org/global?view=cumulative-deaths&tab=trend>
- Johns Hopkins University & Medicine. (2022). *Coronavirus Resource Center*. <https://coronavirus.jhu.edu/data/new-cases>
- Jude, S. (s. f.). *La historia del coronavirus y la COVID-19*. St. Jude Children's Research Hospital. <https://together.stjude.org/es-us/atención-apoyo/covid-19-resources/historia-del-coronavirus.html>
- KidsHealth. (Febrero de 2022). ¿Qué es la inmunidad de rebaño? <https://kidshealth.org/es/parents/herd-immunity.html>
- Koury, J. M., & Hirschhaut, M. (2022). Reseña histórica del COVID-19 ¿Cómo y por qué llegamos a esta pandemia? *Acta Odontológica Venezolana*.
- Lora Jones, D. P. (25 de enero de 2021). Coronavirus: 8 gráficos para entender cómo la pandemia ha afectado a las mayores economías del mundo. *BBC News*. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-55802814>
- Martins, A. (1 de abril de 2021). Origen del coronavirus: Por qué es tan difícil determinar cómo surgió un virus. *BBC Mundo*. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-56603876>
- Médica, R. (16 de marzo de 2020). Coronavirus: Origen, evolución y por qué no es igual que el SARS y el MERS. *Redacción Médica*. <https://www.redaccionmedica.com/secciones/sanidad-hoy/coronavirus-origen-evolucion-por-que-no-es-igual-sars-mers-1429>
- Méndez, A. (2008). *La investigación en la era de la información: Guía para realizar la bibliografía y fichas de trabajo*. Trillas.
- Mendoza Pinto, R. (17 de junio de 2021). Impacto del COVID-19 en la economía mundial. *Repositorio De La Red Internacional De Investigadores En Competitividad*, 14.

- Mingarro, I. (4 de marzo de 2020). Los 7 tipos de coronavirus que infectan humanos. *National Geographic*. https://www.nationalgeographic.com.es/ciencia/siete-tipos-coronavirus-que-infectan-humanos_15353
- Mundial, S. (2018). Naciones Unidas. https://www.un.org/development/desa/dpad/wp-content/uploads/sites/45/WESP2018_es_sp.pdf
- Mundiales, P. E. (2022). Banco Mundial. *Perspectivas Económicas Mundiales*. <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/36519/9781464817601.pdf>
- Naciones Unidas. (11 de enero de 2022). La pandemia frenará la economía durante los dos próximos años, prevé el Banco Mundial. *Asuntos Económicos*. <https://news.un.org/es/story/2022/01/1502402>
- Naciones Unidas. (30 de junio de 2021). *La economía mundial podría perder más de 4 billones de dólares por el impacto del COVID-19 en el turismo*. <https://unctad.org/es/news/la-economia-mundial-podria-perder-mas-de-4-billones-de-dolares-por-el-impacto-del-covid-19-en>
- Ocampo, R. (s. f.). El impacto económico del COVID-19 y el panorama social hacia el 2030 en la región. *PAHO*. <https://www3.paho.org/ish/images/docs/presentacion-dr-Rolando-Ocampo.pdf>
- OIT. (s. f.). *COVID-19 y el mundo del trabajo: Punto de partida, respuesta y desafíos en Costa Rica*. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---rolima/---sro-san_jose/documents/publication/wcms_747046.pdf
- OMS. (25 de abril de 2022). <https://www.who.int/es/emergencias/diseases/novel-coronavirus-2019>
- Organización Mundial del Comercio. (s. f.). *COVID-19 y comercio mundial*. https://www.wto.org/spanish/tratop_s/covid19_s/covid19_s.htm
- Ourworldindata.org. (2022). Ourworldindata.org. *Ourworldindata Covid-19 Tracker*. <https://ourworldindata.org/grapher/cumulative-covid-cases-region>
- Peter S., G., Daniel Politi, S. R., Lynsey, C., & Dahir, A. L. (2022). *El preocupante efecto del coronavirus en las economías más vulnerables del mundo*. <https://www.nytimes.com/es/2020/03/26/espanol/negocios/economia-coronavirus.html>
- Pontificia Universidad Católica de Valparaíso. (27 de enero de 2021). *Impacto post-pandemia: ¿Hacia una nueva globalización?* <https://www.pucv.cl/pucv/noticias/destacadas/impacto-post-pandemia-hacia-una-nueva-globalizacion>

- Real Academia Española y Asociación de Academias de la Lengua. (s. f.). RAE. <https://dle.rae.es/pandemia>
- Ricardo, C. L. (2020). Coronavirus, una historia en desarrollo. *Revista Médica de Chile*, 148: 143-144.
- Seminario U., R. J. (2021). La pandemia de la COVID-19 y su impacto económico, social y salud. *Revista Científica Ágora*, 8(1), 1–2. <https://doi.org/10.21679/arc.v8i1.199>
- Ruiz Hidalgo, H. (s. f.). *Impactos del covid-19 en la economía costarricense y mundial*. <https://www.uned.ac.cr/ocex/index.php/124-boletines-articulos/556-impactos-del-covid-19-en-la-economia-costarricense-y-mundial>
- Sáenz, A. E. (2022). Primeras lecciones y desafíos de la pandemia de COVID-19 para los países del SICA. *Estudios y perspectivas*, 189(1), 106.
- Salas Ocampo, D. (3 de diciembre de 2019). *Investigación bibliográfica*. <https://investigaliacr.com/investigacion/investigacion-bibliografica/>
- Sánchez-González, M. A. (Enero-febrero de 2021). Historia y futuro de las pandemias. *Revista Médica Clínica Las Condes*, 31(1), 7-13.
- Statista. (Abril de 2022). *Global container freight rate index from January 2019 to March 2022*. <https://www.statista.com/statistics/1250636/global-container-freight-index/>
- Tarazona-Gómez, Y. P., & Cuellar-Henao, S. J. (2020). *Las consecuencias del covid 19 en la economía mundial* [Trabajo de Grado. Universidad Católica de Colombia. Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas. Programa de Economía. Especialización en Administración Financiera].
- The New York Times. (2022). *Tracking Coronavirus Vaccinations Around the World*. <https://www.nytimes.com/interactive/2021/world/covid-vaccinations-tracker.html>
- WHO. (2 de mayo de 2022). *Seguimiento de las variantes del SARS-CoV-2*. <https://www.who.int/es/activities/tracking-SARS-CoV-2-variants>
- WHO. (2022). *Covid-19 Tracker*. <https://covid19.who.int/table>



LOS EFECTOS DEL COVID-19 PARA LAS
MUJERES EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE*THE EFFECTS OF COVID-19 FOR WOMEN IN
LATIN AMERICA AND THE CARIBBEAN*Ana Cecilia Escalante Herrera¹

ORCID: 0000-0002-1551-0041

Ana Leonor Ramírez Montes²

ORCID: 0000-0002-2804-6372

**RESUMEN:**

Este artículo da una mirada, con un enfoque de igualdad de género, a los principales efectos de la pandemia por Covid-19 para las mujeres en América Latina y el Caribe. Con base en fuentes secundarias, presenta una síntesis de los principales impactos que han profundizado las desigualdades y la violencia de género existentes antes de la pandemia, especialmente en el ámbito del trabajo y los cuidados. Hace énfasis en que, para revertir sus efectos negativos y evitar la profundización de las desigualdades a largo plazo, requiere de la incorporación de las necesidades y los intereses de las mujeres en el abordaje de la emergencia, así como la autonomía y la participación igualitaria de las mujeres en las decisiones y elaboración de políticas públicas de mitigación y recuperación de las crisis económicas y sociales provocadas por la pandemia sanitaria.

Palabras claves: América Latina y el Caribe; Autonomía de las mujeres; Covid-19; Igualdad de género; Mujeres; Participación igualitaria de las mujeres.

**ABSTRACT:**

This article discusses, from a gender equality perspective, the main effects of the COVID-19 Pandemic on women in Latin America and the Caribbean. Based on secondary sources, it presents a synthesis of the main impacts that have deepened the gender inequalities and violence against women that existed before the pandemic, especially in the field of work and care. It emphasizes that, to reverse its negative effects and avoid the deepening of inequalities, in the long term, it requires the incorporation of the needs and interests of women in the approach to the emergency. Autonomy and equal participation of women are also critical in the decision-making

1 Universidad de Costa Rica. Profesora Emérita. Escuela de Sociología. Magister Scientiae en Administración Pública. Correo electrónico: tita.escalante47@gmail.com

2 Consultora independiente. Master of Arts en Psicología.
Correo electrónico: analeonorramirez@yahoo.com



process and the elaboration of public policies for mitigation and recovery from the economic and social crises caused by the health pandemic.

Keywords: Covid-19; Equal participation of women; Gender Equality; Latin America and the Caribbean; Women; Women's autonomy.

La emergencia derivada del COVID-19 está provocando impactos específicos sobre las mujeres y profundizando las desigualdades de género existentes, tanto al interior de los hogares como fuera de ellos, en los hospitales y centros sanitarios, en el trabajo y también en la política. Esta realidad requiere que la participación igualitaria de las mujeres en las decisiones y el enfoque de género sean elementos centrales de las políticas de mitigación y recuperación de la crisis. Las lecciones que han dejado pandemias recientes (Ébola, Zika, SARS) han demostrado que la incorporación de las necesidades de las mujeres en el abordaje de la emergencia no es una cuestión menor. Al contrario, no considerar un enfoque de género profundizará las desigualdades con efectos que se prolongarán en el largo plazo y serán difíciles de revertir. (OEA-CIM, 2020)

1. Introducción

El artículo que se presenta ha sido elaborado con base en diferentes fuentes secundarias, el cual combina información que permite identificar los principales impactos de la pandemia del Covid-19 en la profundización de las desigualdades y la violencia de género preexistentes en la América Latina y el Caribe, particularmente, en la relación de los ámbitos del trabajo y los cuidados.

Destacan los trabajos realizados por la Comisión Interamericana de Mujeres (CIM/OEA), la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), y el Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO), cuyos estudios cuentan con abundantes datos de alta confiabilidad y enfoques críticos, logrando integrar perspectivas del desarrollo social y económico de la realidad latinoamericana con relación a la injusta organización social de los cuidados, desde un enfoque de género que señala que son las mujeres quienes, de forma remunerada o no remunerada, realizan la mayor cantidad de tareas de cuidados, fundamentales para el funcionamiento de nuestras economías, analizando la desigual distribución de responsabilidades que existe en éstos ámbitos para las mujeres y los hombres en su desarrollo humano, social y económico, valorándose las

consecuencias que tienen las acciones para mujeres y hombres y las relaciones de poder entre unas y otros.

El enfoque de igualdad de género que se sustenta en el presente artículo considera como acciones estratégicas de transformación promover la igualdad de todos los derechos de las mujeres y las niñas, y apoyar su participación plena en el desarrollo político, social y económico en las comunidades donde conviven cotidianamente. Asimismo, el análisis diferenciado en función del género y desde una perspectiva interseccional que aborda múltiples discriminaciones y ayuda a entender la manera en que conjuntos diferentes de identidades influyen sobre el acceso que se pueda tener a derechos y oportunidades. Este enfoque vincula las diferentes formas en que se expresa la discriminación (sea esta por motivos de clase, edad, etnia, nacionalidad, estatus migratorio, orientación sexual e identidad de género, etc.), en el contexto jurídico, socioeconómico y político que, de forma estructural, reproduce y acentúa estas formas de exclusión social.

Con relación al tema de los cuidados, inicialmente su análisis estuvo vinculado con el trabajo doméstico y la división sexual del trabajo, como actividades no remuneradas realizadas por las mujeres. Este enfoque evidenció una distribución desigual del trabajo entre hombres y mujeres, caracterizada más bien por las cualidades y habilidades asociadas naturalmente a las mujeres. Recientemente, se han conceptualizado los cuidados como actividades que ocurren tanto en los procesos de trabajo remunerados como no remunerados, lo que se ha estudiado mediante las encuestas del uso del tiempo libre en los hogares, reconociéndose su importancia, tanto dentro como fuera de los hogares. También se ha incorporado al enfoque de los cuidados otras dimensiones como son el derecho al cuidado y su inclusión a las políticas de bienestar, desde perspectivas de la corresponsabilidad en estas tareas.

2. Contexto regional de América Latina y el Caribe

La pandemia del Covid-19 impactó de manera multidimensional la región de América Latina y el Caribe en un contexto de desigualdad histórica, con bajo crecimiento económico, aumentando la pobreza y las desigualdades (ONU-CEPAL 2022) y, al mismo tiempo, develando la fragilidad de los servicios de protección social, particularmente los de salud preventivos y de atención, así como en muchos casos los rezagos y la precariedad de la infraestructura de los sistemas educativos.

La pandemia causó efectos negativos en las condiciones sociales, económicas e institucionales que ya estaban debilitadas; pero también en el desarrollo humano de todas las personas, con niveles de riesgos diferenciados, mostrándose con mayor intensidad en las poblaciones de avanzada edad, especialmente a las que tenían precondiciones de salud, pero también a las más pobres y vulnerables, tales como las trabajadoras y los trabajadores informales, las personas con alguna o varias situaciones de discapacidades, las personas afrodescendientes, los pueblos indígenas y las personas migrantes, mostrando, nuevamente, las profundas desigualdades que ya estaban presentes.

En efecto, en el 2020, América Latina y el Caribe enfrentaron la mayor contracción económica del mundo en desarrollo, reduciéndose el PIB en un 7,7% y la inversión en un 20%, respectivamente. La crisis sanitaria afectó gravemente las estructuras productivas y los mercados laborales, expresándose en más de 2,7 millones de empresas cerradas y en 44,1 millones de personas desempleadas (ONU-CEPAL, 2021).

Según la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), los cierres de empresas y la pérdida de empleos agudizaron la situación de los sectores más vulnerables de la población, aumentando considerablemente la pobreza, que pasó de 185,5 a 209 millones de personas, lo que en términos relativos fue del 30,3% al 33,7% de la población total, y el número de personas en situación de pobreza extrema aumentó hasta alcanzar los 78 millones; 8 millones más que antes (ONU-CEPAL, 2021). Esta misma fuente señaló que se produjo una fuerte contracción de la inversión de capital, limitando la capacidad de las economías de la región para generar crecimiento y empleo, por lo que se estimó que el desarrollo económico y social sufriera un retroceso de al menos un decenio, y que, hacia finales del 2020, el PIB per cápita sería igual al del 2015.

Por su parte, la pandemia exigía de los gobiernos centrar su respuesta en la salud pública y en medidas del gasto social que mitigaran las necesidades de los sectores sociales y económicos más vulnerables; a la vez que enfrentaban drásticas caídas de sus ingresos tributarios, aumentando los déficits fiscales, obligándolos a elevar sus niveles de endeudamiento, principalmente en países con economías pequeñas, como las centroamericanas y caribeñas.

En relación con la situación fiscal (ONU-CEPAL, 2021, p.3):

En todos los países, sin excepción, ...se ha deteriorado y el nivel de endeudamiento del gobierno general ha aumentado. En la actual situación, se espera que dicho endeudamiento se incremente del 68,9% al 79,3% del PIB

entre 2019 y 2020 a nivel regional, lo que convierte a América Latina y el Caribe en la región más endeudada del mundo en desarrollo y la que tiene el mayor servicio de deuda externa en relación con las exportaciones de bienes y servicios (57%).

En el mercado laboral, durante el 2020, la pandemia de Covid-19 provocó una crisis sin precedentes, en cuanto se observaron fuertes caídas de la ocupación y la participación laboral, afectando principalmente a las personas trabajadoras jóvenes, del sector informal y de bajos ingresos, siendo las mujeres las más impactadas (ONU-CEPAL, 2021). El retroceso en los niveles de la participación de las mujeres en la fuerza laboral es enorme y difícil de revertir, de acuerdo con la CEPAL:

La contundente salida de las mujeres del mercado de trabajo representa un retroceso de 18 años en los niveles de su participación en la fuerza laboral y se estima que para 2021 la tasa de participación se incremente a un 50,0% (cifra similar a la que se alcanzó en 2016), mientras que la tasa de participación de los hombres sería del 73,5%. De acuerdo con las encuestas de hogares utilizadas para dar seguimiento a las condiciones de vida en los países de la región, las mayores caídas en el empleo en 2020, con relación al número de empleos registrados en 2019, se dieron en Perú y Costa Rica (-14%), Colombia (-11%), Brasil (-9%), y Argentina, El Salvador y la República Dominicana (-6%). En todos los países, con excepción de Bolivia y el Paraguay, se registró un mayor incremento en el número de personas que salieron de la actividad económica que en el número de desempleados. (ONU-CEPAL, 2022).

De igual manera, la Comisión Interamericana de Mujeres de la OEA, señaló que:

Los sectores más afectados por el paro económico presentan una alta concentración de mujeres. En América Latina, en promedio, el 21,9% de las mujeres trabajan en el sector del comercio, que también registra un alto porcentaje de hombres (17,7%). Las mujeres son mayoría en el sector de las actividades de alojamiento y de servicios de comida. En concreto, en el sector turístico, las mujeres representan el 54% de la fuerza laboral y enfrentan la desaparición casi total de sus medios de vida, ya que el COVID-19 ha paralizado el turismo en todo el mundo. En la ausencia de alternativas, las mujeres podrían enfrentar situaciones económicas devastadoras. (OEA-CIM, 2020, p.15)

En Costa Rica, por ejemplo, la pandemia del Covid-19 también impactó de manera desigual las condiciones de vida de la mayoría de los hogares, algunas evidencias de esta afectación indican que durante el segundo trimestre de 2020 (II-2020), es decir, entre los meses de abril, mayo y junio, fechas en que inician los efectos de la pandemia en el país, se observaron importantes cambios en el mercado laboral. Esta misma fuente señaló que la Encuesta Continua de Empleo mostró un decrecimiento en la tasa neta de participación laboral, de un 63,0% en 2019 a un 57,6% en el II-2020, lo cual significó un aumento en más de 5 puntos porcentuales, representando la salida del mercado laboral de al menos 235.290 personas, reduciéndose la cantidad de personas ocupadas en 437.938, lo que en términos relativos significó un -20,1% con respecto a un año antes, afectando las tasas de ocupación de todos los grupos, tanto en las zonas urbanas como rurales, a hombres, pero sobre todo a las mujeres.

En cuanto al desempleo:

...el país alcanzó la tasa récord del 24% en el segundo trimestre de 2020, que prácticamente duplica la del año anterior y que elevó el número a 551.373 personas desempleadas. Esto significa un aumento de 255.793 personas, de las cuales el 49% son mujeres y el 78% residentes de áreas urbanas. En cuanto a su incidencia, la mayor tasa es la femenina (30%), para una brecha de 10 puntos porcentuales respecto a la masculina. ([Programa Estado de la Nación, 2020, p.51](#)).

Un análisis comparativo sobre el desempleo con información demográfica, por género y nivel educativo, entre el 2019 y el 2021, permitió identificar los grupos de población más y menos afectados por la pandemia. Los menos afectados, hombres altamente calificados de todas las generaciones y mujeres con este mismo nivel de calificación de la generación más joven, y los más afectados, mujeres de baja calificación educativa de todas las generaciones, junto con los hombres entre 20 y 24 años.

3. Impactos de la Pandemia Covid-19: Análisis con perspectiva de igualdad de género

Si bien la Pandemia del Covid-19 ha conllevado un empobrecimiento generalizado de la mayor parte de la población de América Latina y el Caribe (ONU-CEPAL, 2022), tal y como se expuso anteriormente, su impacto ha sido mayor para las mujeres, particularmente para las que ya enfrentaban desigualdad y exclusión, en los ámbitos de la salud, la educación, pero sobre todo en el trabajo.

Desde el inicio la pandemia, tanto los mecanismos institucionales especializados en promover los derechos de las mujeres, gubernamentales e internacionales, y las organizaciones no gubernamentales, los movimientos de mujeres, colectivos particulares y grupos feministas, fueron los que con mucha prontitud analizaron la situación de las mujeres y alertaron sobre sus consecuencias, principalmente de aquellas que se encontraban en condiciones de vulnerabilidad social y económica, como son las trabajadoras en el sector servicios, las trabajadoras domésticas remuneradas, las cuidadoras, las trabajadoras informales y las que trabajan de manera no remunerada en los hogares, muchas sin ingresos propios (Mujeres en Acción-Costa Rica, 2021; Ramírez et. al, 2020; OEA-CIM, 2020 y 2021).

¿Por qué estas instancias alertaron con tanta rapidez? Porque ya se conocían las condiciones de desigualdad en que se encontraban estos grupos de mujeres previamente a la pandemia. Principalmente, con relación al binomio mundo laboral y cuidado de personas dependientes, tanto menores como mayores de edad, enfrentaban ocupaciones precarias, de bajos ingresos y sin protección social, y una situación injusta en la organización social del cuidado, por lo que señalaron impactos diferenciados para estos grupos de mujeres, en particular, para quienes la afectación, como se verá, ha sido mayor.

En efecto, la Pandemia del Covid-19 ha profundizado y develado de manera más contundente las desigualdades de género, afectando la autonomía de las mujeres prácticamente en todos los ámbitos de sus vidas: laboral, económico, de salud sexual y reproductiva y de protección contra la violencia de género.

Los datos son abrumadores; en el 2021 se estimó que:

... una de cada dos mujeres no participó en la fuerza laboral y que el desempleo femenino alcanzó un 11,8%, cifra 3,7 puntos porcentuales superior a la de la tasa de desempleo masculina, situada en el 8,1%. Estos resultados se explican principalmente por el importante retiro de las mujeres del mercado laboral y por su mayor representación en categorías ocupacionales afectadas por la crisis (trabajo independiente, trabajo en el sector de comercio, hotelería y restaurantes, trabajo doméstico remunerado y trabajo familiar no remunerado), así como por el aumento del trabajo de cuidados no remunerado en el contexto de la pandemia (ONU-CEPAL, 2022, p.16).

El confinamiento, los cierres de los centros educativos y de muchos servicios de cuidado de niños y niñas y personas adultas mayores, si bien fueron medidas necesarias para mitigar el esparcimiento del virus y proteger así la salud pública de la ciudadanía, también fueron determinantes en la agudización de los

impactos diferenciados que afectaron negativamente a las mujeres, en toda su diversidad, es decir, a mujeres que conservaron sus empleos teletrabajando en sus hogares (muchas de las cuales fueron docentes), a las que se mantuvieron en la primera línea de atención en salud, a las trabajadoras domésticas, así como a aquellas que se encontraban en condiciones de vulnerabilidad social y económica, las migrantes, privadas de libertad, y trabajadoras informales.

Por un lado, las principales actividades de la vida de las personas, tanto adultas como menores de edad, se concentraron en los hogares; estos, al contar con acceso a la digitalización, se convirtieron en los lugares de trabajo, asimismo, los hogares donde había menores de edad, con o sin acceso a la digitalización, pasaron a cumplir un rol esencial para el desarrollo de actividades educativas.

Los cuidados de las personas menores y mayores de edad, incluyendo a quienes enfrentan alguna o varias situaciones de discapacidad o enfermedades que requerían atención constante, también se concentraron en los hogares, con lo cual se aumentaron las actividades domésticas recayendo principalmente en las mujeres, tal y como se verá más adelante. Por otro lado, un importante porcentaje de mujeres que participaban en actividades laborales en el sector servicios que incluyen, entre otros, el trabajo doméstico remunerado, en salas de belleza, comercio, hotelería, restaurantes y sodas, y actividades de esparcimiento, así como también en actividades del sector informal, perdieron sus trabajos o los medios de ingresos económicos a sus hogares.

Al respecto, la [OIT \(2022\)](#) señaló que se ha dado un mayor impacto en el empleo informal, particularmente en las empresas donde se concentran las mujeres, como son las micro, pequeñas y medianas empresas, y en el trabajo doméstico, donde el 91% del empleo es femenino y el 72% es informal, sectores que experimentaron una pérdida considerable de puestos de trabajo. A la condición de informalidad, ya de por sí precaria laboralmente, se sumó la falta de seguridad social y protección, las cuales probablemente estarán ausentes a lo largo de sus vidas, siendo muchas de ellas, mujeres migrantes, con mayor impacto en las indocumentadas, entre ellas, mexicanas, guatemaltecas, salvadoreñas, hondureñas, nicaragüenses, colombianas, venezolanas, ecuatorianas, peruanas, dominicanas, cubanas y haitianas.

Se constató que el confinamiento aumentó la carga global de trabajo de las mujeres, especialmente en los casos en que se sumaron las responsabilidades domésticas y de cuidado no remunerado en los hogares, las cuales fueron mucho más demandantes, cuando ocurrieron en condiciones de vulnerabilidad social y económica en hogares materialmente precarizados.

Esta misma fuente (OIT) señala el hecho de que las mujeres triplican el número de horas del trabajo de cuidado no remunerado, alcanzando un 76,2%, al mismo tiempo que también las mujeres tienen doble o triple jornada laboral, situación que se agravó con las medidas del confinamiento, particularmente en los hogares con hijas e hijos en edad preescolar o que no podían asumir de manera autónoma la educación a distancia. Datos de marzo de 2020 ilustran cuantitativamente las implicaciones de los cierres de centros educativos. Para esa fecha, 37 países y territorios de la región habían cerrado, lo que significó que al menos 113 millones de niñas, niños y adolescentes se encontraban en sus casas para prevenir la expansión del virus (OEA-CIM, 2020).

Datos de ONU-CEPAL (2020) señalan que antes de la pandemia del Covid-19 en la región de América Latina y el Caribe, en los países donde se cuenta con datos, las mujeres dedicaban a las actividades de trabajo doméstico y de cuidados entre 22 y 42 horas semanales. Un importante instrumento utilizado para realizar mediciones sobre la división sexual del trabajo y registrar cambios han sido las Encuestas de Uso del Tiempo Libre (EUT), y que, a pesar de que muchas de estas EUT no son comparables en los países, sí se han observado importantes tendencias, destacándose las siguientes: la carga global de trabajo de las mujeres es mayor que la de los hombres, quienes tienen una menor participación en las tareas domésticas y de cuidados.

Las mujeres dedican en promedio más del doble del tiempo semanal a las tareas de los cuidados que sus pares hombres, lo cual es prácticamente constante en todos los ciclos, aunque se intensifica cuando existen niños y niñas en edades tempranas; a la inversa, el tiempo remunerado en promedio de las mujeres es menor al de los hombres cuando atienden las responsabilidades domésticas y de cuidados.

Por su parte, la oficina regional para América Latina y el Caribe de la Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres (ONU-Mujeres), realizó encuestas de evaluación rápida en Chile, Colombia y México en el segundo semestre de 2020 con el propósito de conocer el impacto del Covid-19 en relación con el tiempo que se dedica a la alimentación, la limpieza y el juego con niños y niñas, encontrando una mayor proporción de tiempo dedicado por las mujeres, con una diferencia porcentual de 8.4 puntos, en promedio, pues una importante cantidad se dedicó a las tareas educativas ante el cierre de los centros educativos. Para estas tareas, la brecha promedio entre el tiempo dedicado por mujeres y hombres fue de 12,3 puntos porcentuales en los tres países (ONU-CEPAL, 2022, pp.213-214)

En Colombia, la Encuesta Nacional de Uso del Tiempo (ENUT) publicada por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) permitió comparar el tiempo dedicado a actividades de trabajo no remunerado y a actividades personales entre enero y abril de 2021. Casi un 80% de las mujeres de 10 años y más participaron en actividades relacionadas con el suministro de alimentos, mientras que en estas actividades participaron solo el 32% de los hombres; y resultados similares se encontraron en actividades relacionadas con la limpieza. Por otra parte, el 72,2% de hogares que dependían de centros educativos y servicios de cuidado de personas menores de edad y mayores de edad, perdieron el acceso.

En Argentina, la cuarta ronda de la Encuesta Rápida Covid-19 realizada por Unicef entre abril y mayo de 2021, encontró que: el 54% de las mujeres respondió que sentía mayor sobrecarga de tareas desde el inicio de la pandemia, se dio un aumento del 3% al 7% de niños y niñas que quedaban al cuidado de un hermano o hermana menor de 18 años, el 33% de las y los adolescentes encuestados respondió que el contexto le generaba angustia y el 25% dijo estar asustado, posicionando a las mujeres como el principal sostén emocional de los hogares.

Si bien el trabajo no remunerado ha aumentado también entre los hombres y parecería que se abre una ventana de oportunidad para avanzar hacia un reparto más equitativo, los datos muestran que eso sucede en el marco de una sobrecarga para las mujeres, que han soportado al mismo tiempo el aumento del trabajo de cuidados y la reducción del tiempo destinado a actividades personales y educativas (ONU-CEPAL, 2022, pp.213-214).

En relación con la situación de las mujeres a cargo de personas adultas mayores o de personas con alguna o varias situaciones de enfermedades o discapacidades, grupos que, además son de riesgo para el coronavirus, también se volvió más difícil. Por ejemplo, en México, la Encuesta Nacional sobre Uso del Tiempo y los cuidados que se brindan a las personas mayores en los hogares, generó datos sobre el tiempo que se dedica a los cuidados de la población de 60 años o más, señalando que las mujeres dedicaron 3 horas semanales más que los hombres en este tipo de cuidados. Datos similares también fueron encontrados en Guatemala sobre el tiempo total dedicado al cuidado de personas mayores. (ONU-CEPAL, 2020).

Miles de miles de mujeres, entonces, se vieron doblemente afectadas, con sobrecargas del trabajo doméstico y de cuidado en el hogar, adicional a la pérdida de sus ingresos, ya fueran de trabajos formales o informales. En esas condiciones, también se afectó su autonomía económica en dos vías: se incrementó su carga de trabajo no remunerado reduciendo su participación laboral, y no

pudiendo incorporarse al mercado laboral debido a la mayor contracción del empleo en la historia reciente.

Lamentablemente:

La autonomía económica de las mujeres sufrió un retroceso histórico en la región. La pandemia dejó como resultado una sobrecarga de tareas domésticas y de cuidados no remunerados que asumieron en su mayoría las mujeres. Además, estas estuvieron sobrerrepresentadas en sectores vinculados a los cuidados y en la primera línea de respuesta a la pandemia. (ONU-CEPAL, 2021, p.213)

Por otra parte, la crisis sanitaria reafirmó la importancia de los cuidados, en tanto que:

(...) comprende todas las actividades que aseguran la reproducción de la vida, lo que implica el cuidado de los cuerpos, la educación y formación de las personas, el sostenimiento de vínculos sociales, el apoyo psicológico, el acompañamiento emocional a los miembros de las familias y el mantenimiento de los espacios y bienes domésticos. Para ejercer el cuidado es imprescindible la disponibilidad de tiempo y recursos monetarios, así como de entornos propicios para su desarrollo, e incorporar la noción del autocuidado y la necesidad de descanso de quienes cuidan. Los cuidados toman diversas formas y pueden ejercerse en distintos ámbitos, ya que incluyen los cuidados de la salud, el cuidado en los hogares y el cuidado a las personas dependientes. También deben contemplar el autocuidado. (ONU-CEPAL, 2022, p.212)

La Comisión Interamericana de Mujeres (CIM/OEA) ha señalado efectos diferenciados de la pandemia Covid-19 en las mujeres, como los que se pueden observar según la estructura de los hogares. Datos de la región de las últimas dos décadas indican que se incrementó el número de familias monoparentales u hogares encabezados por mujeres en calidad de madres solteras. Esa misma fuente indica que, en el 78,4% de estos hogares, las responsabilidades económicas y de cuidado de niñas, niños y personas adultas mayores, enfermas o con alguna o varias situaciones de discapacidades, son asumidas por las mujeres, quienes son las que realizan la mayor parte del trabajo no remunerado; adicionalmente, se señala el hecho de que estos hogares se encuentran en condiciones precarias, con menos acceso a vivienda segura, agua potable, saneamiento, y presentan mayores niveles de pobreza (OEA-CIM, 2020).

Durante la pandemia del Covid-19, estos hogares enfrentaron vulnerabilidades particulares. Por un lado, las mujeres tenían que seguir trabajando o procurarse un ingreso económico, acudiendo a las medidas de atención, como fueron, por

ejemplo, las transferencias monetarias. Por el otro, asumir el trabajo reproductivo que demanda el cuidado infantil y de personas adultas dependientes, el trabajo doméstico, y atención de los procesos educativos de niños y niñas, en circunstancias altamente limitantes de confinamiento o cuarentena (OEA-CIM, 2020).

Lo anterior expone la ausencia de sistemas de cuidado institucionalizados, con normativas específicas y políticas públicas que articulen los servicios públicos y privados, con un enfoque de corresponsabilidad social, colocando a las mujeres en desventaja al no poder incorporarse al ámbito productivo en igualdad de condiciones que los hombres.

Más bien, la precariedad laboral de las mujeres se explica por los roles de género y las responsabilidades de los cuidados que se les ha asignado históricamente, lo que perjudica su inserción y permanencia en el mercado laboral, provocando la brecha salarial y limitando su acceso al empleo de calidad. Esto se puede observar con la siguiente información: en la región, la participación laboral de las mujeres es de 50,3%; 25 puntos porcentuales por debajo de los hombres. La tasa de desempleo en 2017 fue de 10,4% para las mujeres frente al 7,6% para los hombres. El 51,84% de las mujeres están ocupadas en sectores de baja productividad, y de estas 82,2% no están afiliadas o cotizando en un sistema de pensiones (OEA-CIM, 2020).

También la Comisión Interamericana de Mujeres (CIM/OEA) puntualiza que, en tiempos de crisis económica, el riesgo para las mujeres pobres aumenta. Habiéndose establecido una relación entre informalidad y pobreza, resulta comprensible que la alta inserción de mujeres en la informalidad contribuya a su situación de pobreza. La precariedad laboral impone mayores dificultades para obtener los ingresos que cubran sus necesidades y las de su grupo familiar, situación que se agrava para las familias con mujeres como jefas de familia. Algunos datos proporcionados ejemplifican esta situación.

En 2017, por cada 100 hombres viviendo en hogares pobres en la región, había 113 mujeres en similar situación. Por otra parte, alrededor de 2017, el porcentaje de mujeres sin ingresos propios alcanzó en promedio regional un 29,4% mientras que para los hombres la cifra era de 10,7%. En otras palabras, casi un tercio de las mujeres de la región es económicamente dependiente, condición que probablemente las expuso a una mayor vulnerabilidad. (OEA-CIM, 2020, p.13)

Estas desigualdades de género son más frecuentes en los hogares con menores ingresos, en los cuales tienden a existir una mayor cantidad de dependientes, lo cual pone mayor presión a las necesidades de los cuidados, tanto para personas

menores de edad y mayores de edad. La pobreza que se expresa en otras desigualdades, como los limitados espacios físicos y el acceso a servicios básicos, hicieron que el necesario distanciamiento social y las prácticas higiénicas fueran más difíciles de cumplir y proteger así a los grupos de alto riesgo a la infección del virus.

La desigualdad en el acceso a los servicios básicos sigue siendo una problemática regional. Por ejemplo, en 2018, un 13,5% de los hogares de la región no tenía acceso a fuentes de agua mejoradas, situación que se agudizaba en las zonas rurales, donde la cifra alcanzaba el 25,4%. Por otra parte, las mujeres que viven en hogares con privaciones de acceso a agua potable dedican al trabajo doméstico y de cuidados no remunerado entre 5 y 12 horas semanales más que las mujeres que habitan en hogares sin este tipo de privaciones. (ONU-CEPAL, 2020, p.2)

El confinamiento que generó la pandemia del Covid-19 obligó a muchas mujeres, incluyendo a niñas y niños a convivir por periodos largos con sus maltratadores o agresores, teniendo que hacer frente prácticamente solas a los conflictos domésticos y familiares, al maltrato físico, emocional y al abuso sexual. Agravándose estas situaciones debido al limitado acceso a los servicios públicos de atención, prevención y sanción de la violencia, precisamente por el confinamiento y las restringidas posibilidades de movilidad hacia esos servicios, así como también por su limitada disponibilidad. Lo anterior puso en evidencia que estos servicios no son considerados esenciales, y que requerían de medidas extraordinarias para la continuidad del servicio de atención, con lo cual se generó inseguridad para las mujeres e impunidad para los agresores.

Los servicios de atención y protección a la violencia de género contra las mujeres evidenciaron que no estaban diseñados y/o preparados para responder a las situaciones derivadas de la emergencia sanitaria Covid-19 y que cada país asegurara el acceso a nivel nacional para las mujeres, las niñas y los niños víctimas de violencia, incluyendo las zonas rurales y las necesidades específicas en cada territorio.

Las brechas entre el número, disponibilidad y capacitación especializada de la policía y las fuerzas de seguridad entre lo urbano y lo rural crearon un vacío en el Estado de derecho en las comunidades rurales, remotas o marginales, que enfrentan menor acceso a todo tipo de servicio público, lo que podía empeorar el riesgo y la situación de las mujeres, niñas y niños víctimas de violencia. (OEA-CIM, 2020, p.10)

De igual manera, también los albergues o espacios de refugio para mujeres víctimas de violencia y sus familiares que, de por sí, ya eran limitados en capacidad y sostenibilidad, aumentaron su demanda debido a las necesidades de estos servicios provocadas por las condiciones sanitarias de confinamiento, requiriendo poner a las víctimas a salvo, se necesitaron albergues temporales con presupuestos extraordinarios que no siempre estuvieron a disposición.

Otro factor que incidió en las desigualdades de género que resulta necesario mencionar ha sido la Brecha Digital de Género (BDG) como una de las desigualdades estructurales que se evidencian en el contexto de la pandemia Covid-19 y las disposiciones sanitarias implementadas por los gobiernos. Se trata de una de las variables más relevantes relacionadas con el retraso de las mujeres en la incorporación al mundo de las nuevas tecnologías y al uso de Internet. Las desigualdades sociales de género presentes en la familia, la escuela y el mundo laboral se expresaron también en las diferencias en las capacidades y habilidades de las personas para acceder, utilizar programas, equipos informáticos y los recursos del nuevo paradigma tecnológico.

Durante la crisis sanitaria se evidenció que las mujeres tienen menos acceso a la tecnología. A nivel mundial, hay 200 millones más de hombres que mujeres con acceso a Internet, y las mujeres tienen 21% menos probabilidad de tener un teléfono móvil, un recurso clave en países en desarrollo donde los teléfonos brindan acceso a seguridad, redes de contención/organización, sistemas de alerta temprana, atención de salud móvil y transferencias de dinero. En el contexto del Covid-19, esta brecha digital de género tiene implicaciones cruciales para el acceso de las mujeres a información y servicios de salud, noticias públicas sobre medidas de aislamiento y cuarentena, mantenerse vinculadas al mercado laboral y recibir o hacer pagos. (OEA-CIM, 2020, p.21)

Para estudiantes con limitados recursos económicos, fue mucho más difícil continuar sus estudios a través de medios digitales, además de que muchos de los centros educativos a los que asisten contaban con las condiciones tecnológicas necesarias para operar en esta modalidad.

En el año 2017, únicamente un 52,2% de los hogares de América Latina y el Caribe tenían acceso a Internet y un 44,7% disponían de un computador. A esto se suma el hecho de que, para poder implementar la modalidad de educación a distancia, se requiere contar con una serie de habilidades y capacidades, tanto en el caso de los trabajadores del sector educativo, que en su mayoría son mujeres (un 69,8% de total de ocupados en este sector), como en el de las y los estudiantes y de quienes supervisan y apoyan estas actividades en los hogares.

Con la crisis, se hizo evidente la brecha de capacidades en el uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones necesarias para implementar la educación a distancia, así como en las habilidades que poseen tanto los profesionales de la educación como los padres, las madres y las y los estudiantes. Este es un desafío pendiente en la región, especialmente en el caso de las mujeres de los estratos de menores ingresos. (ONU Mujeres, 2020)

En Costa Rica, un estudio realizado por [MICITT-UCR-CICOM \(2017\)](#) brinda un acercamiento sobre la evolución y caracterización de la brecha digital de género en el país en tres dimensiones:

1. La desigualdad en el acceso a infraestructura y dispositivos; tomando como unidad estadística los hogares según jefa y jefe de hogar.
2. El uso diferenciado que hombres y mujeres hacen de las TIC/ Telecomunicaciones.
3. El uso de las TIC y su relación con la profesionalización; comparando los valores absolutos de los individuos según género.

Con el análisis de estos datos y la investigación de diversas fuentes, se pudo evidenciar y sustentar que la Brecha Digital de Género (BDG) existe, y que los datos analizados constituyen un insumo para la formulación de políticas públicas, en las que intervengan no solo instituciones públicas, sino también privadas, académicas y representantes de la sociedad civil. ([MICITT-UCR-CICOM, 2017, p. 74](#))

Los resultados del estudio señalan la importancia que tiene disminuir las brechas vinculadas con el desarrollo social, ya que las desigualdades por edad, educativas, laborales, económicas, de acceso a las tecnologías de información y comunicación (TIC), confluyen y se refuerzan unas a otras. También se identificaron brechas socioeconómicas entre mujeres y hombres vinculadas de manera transversal con la brecha digital de género, probablemente asociados a la existencia de estereotipos culturales en los roles que cumplen los hombres y mujeres en la sociedad.

Finalmente, –un dato que resulta indispensable es que existe una importante ausencia de datos desagregados por sexo/género, lo que obstaculiza la toma de decisiones acertadas, las respuestas apropiadas y la mitigación del impacto. Es imperante la necesidad de soluciones basadas en evidencia, respaldadas por datos de calidad. De igual manera, resulta evidente la necesidad de desglosar los datos por otros factores como estado socioeconómico y origen étnico-racial, para entender los impactos del Covid-19 en poblaciones específicas como personas afrodescendientes e indígenas.

4. Consecuencias de la pandemia Covid-19 para las mujeres

De los apartados anteriores, se desprenden las principales consecuencias de la pandemia por COVID-19 para las mujeres. Una consecuencia general, de tipo estructural, pero que también afecta a las mujeres, se relaciona con la ampliación de las brechas sociales y económicas en los países de la región, provocando un aumento en los niveles de endeudamiento, con posibles afectaciones para una reactivación económica sostenible y con igualdad.

Otra consecuencia importante ha sido el retroceso histórico en los derechos alcanzados por las mujeres, entre otros, la autonomía económica y una vida libre de violencia. La pérdida del derecho a la autonomía económica evidenció una compleja realidad. Por un lado, el agravamiento de la sobrecarga de los trabajos domésticos y de cuidados no remunerados que han tenido que asumir las mujeres, debido al rol histórico asignado en el ámbito reproductivo. Por otro, la insuficiencia de normativas y políticas públicas en materia de cuidados para personas dependientes por parte del sector público y privado que han sido un gran obstáculo para que las mujeres ingresen y permanezcan en el mercado laboral.

Durante la pandemia, estas condiciones continuaron profundizando las desigualdades de género, en la medida en que muchas mujeres no pudieron conciliar el trabajo no remunerado de las tareas domésticas y los cuidados con la generación de ingresos. Ciertamente, esta crisis sanitaria provocó cambios rápidos y violentos, por los retrocesos que generó en corto tiempo. Muchas de las mujeres jefas de familia que se quedaron sin trabajo remunerado, o tuvieron que dejarlo, probablemente sufrieron presiones económicas y emocionales para dar respuesta a sus necesidades y las de sus familias. Incluso las mujeres que teletrabajaron también asumieron mayores responsabilidades domésticas y de cuidado, a diferencia de sus pares hombres con iguales condiciones laborales.

Lamentable también resulta el hecho de que, en el proceso de recuperación económica, la situación no ha cambiado en estos aspectos, en la medida en que la generación de empleos está siendo más lenta en los sectores de actividades donde se concentran predominantemente las mujeres. Así como el impacto inicial del Covid-19 fue diferenciado en el mercado laboral en relación con las mujeres y los hombres, el proceso de la recuperación también está siendo diferenciado negativamente para las mujeres. De acuerdo con la OIT, en América Latina y el Caribe (OIT, 2022, p.2)

En términos absolutos, los puestos de trabajo masculinos perdidos en el primer semestre del 2020 (alrededor de 26 millones) se recuperan hacia el tercer trimestre de 2021, pero de los 23,6 millones de puestos de trabajos femeninos que se perdieron sólo se recuperaron 19,3 millones. Ello significa que aún falta recuperar algo más de 4 millones de puestos de trabajo femeninos.

La insuficiencia de los servicios institucionalizados de cuidados son un factor determinante. Por ello, la Comisión Interamericana de Mujeres (CIM/OEA), en su propuesta de “COVID-19 en la vida de las mujeres: Emergencia global de los cuidados” (OEA-CIM-EUROSOCIAL-UE, 2020) aborda aspectos estructurales de gran importancia, a saber: los cuidados como un derecho, los cuidados como trabajo e inversión social, los cuidados en los sistemas de protección social, la incorporación de los hombres como parte esencial de la solución y los cuidados como eje transversal de las intervenciones jurídicas y las políticas públicas.

Si bien esta Comisión considera que, de no mediar intervenciones jurídicas y de políticas públicas integrales en esta materia, las desigualdades se profundizarán, con los riesgos de que se continúe el retroceso de la participación laboral de las mujeres en cantidad y calidad, de aumentar la desigualdad y la pobreza de las mujeres y de quienes están a su cargo; también plantea que estos riesgos pueden convertirse en oportunidades si los gobiernos desarrollan estrategias que fortalezcan el derecho de las personas al cuidado, apoyan a las familias con enfoques de protección social, promueven la participación de los hombres en los cuidados; así como integrar los cuidados de manera transversal en las leyes y las políticas públicas.

Por su parte, la [CEPAL \(2021\)](#) también señala aspectos estructurales que han tenido impactos de manera diferenciada en las mujeres y en los hombres. Un aumento en la desigualdad socioeconómica y la pobreza, con más hogares pobres monoparentales de mujeres, mayores brechas para acceder a servicios financieros, elevados índices de desempleo comparados con sus pares hombres y limitado acceso a servicios básicos incluyendo la digitalización. Con relación a la división sexual del trabajo, las mujeres se concentraron en sectores con mayores riesgos de contracción y de baja calificación, sobrerrepresentadas en la primera línea de respuesta a la pandemia, con un fuerte aumento de la demanda de cuidados en los hogares ya precarizados materialmente.

Finalmente, otra consecuencia que debe considerarse es el aumento de la violencia de género contra las mujeres, pues estas y sus grupos familiares (niñas, niños, adolescentes, personas adultas mayores o con alguna o varias situaciones de enfermedades o discapacidades), estuvieron expuestas a mayores grados de

violencia durante los periodos de confinamiento, Se observó un aumento en los índices de todas las formas de violencia de género contra las mujeres, incluyendo a las niñas, con un limitado acceso a los servicios públicos de prevención, atención y sanción de la violencia.

5. Conclusiones y recomendaciones

Dos son, al menos, las conclusiones principales del presente abordaje; una que se refiere al contexto estructural y otra en relación con los derechos de las mujeres: Con respecto a la primera, el gran desafío para toda la región es la reactivación económica, atendiendo las grandes desigualdades sociales y económicas y el endeudamiento, provocados por la crisis sanitaria. Ello requiere de una gestión de políticas públicas transformadoras, con enfoques de igualdad y sostenibilidad que eviten que los impactos sociales y económicos de la pandemia se prolonguen en el tiempo y continúen profundizando las múltiples brechas sociales preexistentes, ya de por sí desiguales.

Para lograr una reactivación con igualdad y sostenibilidad, la CEPAL, propone medidas a corto, mediano y largo plazo.

En el corto plazo, junto con las políticas de salud, de cuidados y de reactivación del empleo, y la promoción del regreso gradual y seguro a las escuelas, es clave dar continuidad a las medidas de protección social de emergencia que los países de la región han implementado para que amplios sectores de la población —incluidas las personas en trabajos informales— puedan satisfacer sus necesidades básicas...

En el mediano y largo plazo, se considera de gran importancia, avanzar hacia sistemas de protección social universales, integrales, sostenibles y resilientes, así como fortalecerlos, centrándose en las necesidades específicas que enfrentan las personas a lo largo del ciclo de vida transversalizando la perspectiva de la igualdad de género...y..., fortaleciendo y ampliando el Estado de Bienestar sobre la base de un nuevo pacto social. (ONU-CEPAL, 2022, p.13)

Los países de la región enfrentan enormes desafíos y, más aún, cuando la pandemia parece que no acaba, por lo que mantiene a muchos en situación de incertidumbre. En este contexto vale la pena retomar el planteamiento de Alicia Bárcenas, secretaria general de la CEPAL:

... aunque la emergencia sanitaria generara una crisis social prolongada es también una oportunidad histórica para un nuevo pacto social que brinde certidumbre y confianza en la región mediante planes de recuperación basados en inversión, empleo sostenibilidad ambiental y protección social. (ONU-CEPAL, 2022, p.13-14)

Ello requiere articular el bienestar social y la productividad, con acciones, como son, entre otras, establecer garantías básicas de ingreso, promover políticas activas en el mercado de trabajo que incluyan capacitación, emprendimiento e intermediación laboral, así como brindar servicios de cuidado que permitan resguardar la autonomía de las mujeres.

Lo anterior permite plantear la segunda conclusión. Las acciones y las políticas sociales y económicas que se promuevan para hacer frente a las consecuencias de la pandemia Covid-19, deben hacerse con la participación de las mujeres mediante organizaciones y colectivos que den cuenta de la diversidad de sus realidades, así como también incorporando transversalmente el enfoque de igualdad género, para que no se continúen profundizando las desigualdades sino, al contrario, que se fortalezca la autonomía de la diversidad de mujeres, particularmente de las que se encuentran en condiciones de vulnerabilidad social y económica, como son las mujeres migrantes, las trabajadoras domésticas remuneradas, las trabajadoras del sector de la salud, las cuidadoras, las trabajadoras informales y también aquellas que trabajan de manera no remunerada en los hogares.

También las acciones sociales y económicas que se tomen en respuesta a los efectos de la pandemia no deben suponer recortes fiscales que afecten los avances hacia la igualdad de género, ni limiten la autonomía de las mujeres en la diversidad de sus derechos. En la definición e implementación de las acciones que se tomen, el trabajo coordinado de los mecanismos nacionales e internacionales de las mujeres será fundamental, a fin de que contribuyan al diseño de estas estrategias adaptándolas a las realidades, necesidades, intereses y derechos de las mujeres.

Se debe prestar especial atención al binomio trabajo-cuidado para fortalecer la autonomía de las mujeres, y puedan incorporarse y permanecer en el mercado laboral, lo cual requiere de una reorganización social de los cuidados con un enfoque de corresponsabilidad entre los estados, los empleadores y las familias.

Las acciones de los estados en los contextos de recuperación y reactivación son primordiales en relación con el cuidado, ya que, para un nuevo pacto social, deberán apuntar a la universalización de servicios de calidad, la coordinación e intersectorialidad de las políticas, la sostenibilidad financiera y la corresponsabilidad como principio. También se debe invertir en salud universal, educación de calidad y sistemas de cuidados como pilares de un nuevo Estado de bienestar en la región.

Referencias

- Batthyány D., K. (Febrero de 2015). Las políticas y el cuidado en América: Una mirada a las experiencias regionales. *Series de la CEPAL: Asuntos de Género(124)*, 50. Santiago, Chile: ONU-CEPAL. Obtenido de <https://www.cepal.org/es/publicaciones/37726-politicas-cuidado-america-latina-mirada-experiencias-regionales>
- Correa, S. (2022). Políticas antigénero en América Latina en el contexto pandémico. 250. (S. Correa, Ed.) Río de Janeiro, Brazil: Observatorio de Sexualidad y Política (SPW)-ABIA. Obtenido de <https://sxpolitics.org/GPAL/uploads/E-book-Covid-ES.pdf>
- ICAP-FIU-CLAD. (Julio de 2020). El desafío de la recuperación económica desde la gestión pública nacional y local. San José, Costa Rica. Obtenido de <https://www.youtube.com/watch?v=8tPXhOdf9iQ>
- INAMU. (2021). Afectaciones del COVID-19 en la vida de las mujeres en Costa Rica. *Colección Producción de Conocimiento-Aportes Teóricos(52-20)*, 1, 216. San José, Costa Rica. Obtenido de https://observatoriodegenero.poderjudicial.go.cr/images/Biblioteca/Informes/Afectaciones_del_COVID-19_en_la_vida_de_las_mujeres_en_Costa_Rica_1.pdf
- Martínez F., J. (Mayo de 2022). ¿Crisis como oportunidad? De la ética de la esperanza a la economía política de la protección social. *XI Jornadas de Investigación(Mesa 17)*. San José, Costa Rica: IIS-UCR. Obtenido de <https://youtu.be/SaigBOOBZDg>
- Martínez F., J. (Febrero de 2022). Covid-19 y política social inclusiva en Centroamérica: ¿Qué nos deja la pandemia? *Cátedra Humboldt 2021-Evento de Cierre*. San José, Costa Rica: UCR. Obtenido de <https://www.youtube.com/watch?v=QGCJdKV7gQ>

- MICITT-UCR-CICOM. (2017). Un acercamiento a la brecha digital de género en Costa Rica. Obtenido de https://www.kas.de/documents/252038/253252/7_dokument_dok_pdf_53604_4.pdf/b36bdf6c-3f47-cacf-8529-9f33c154b329?version=1.0&t=1539646952077
- MUJERES EN ACCIÓN-COSTA RICA. (Septiembre de 2021). Propuesta de mujeres en tiempos de pandemia. San José, Costa Rica. Obtenido de <https://www.facebook.com/mujeresenaccioncostarica/photos/pcb.920549565222874/920549208556243>
- OEA. (2014). Guía para la aplicación de la Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer. (*Documentos oficiales*). Washington D. C.: OAS-Documentos Oficiales.
- OEA-CIM. (2020). COVID-19 en la vida de las mujeres. Razones para reconocer los impactos diferenciados. (*OEA/Ser.L/II.6.25*). SG-OEA. Obtenido de <https://www.oas.org/es/cim/docs/ArgumentarioCOVID19-ES.pdf>
- OEA-CIM. (2021). COVID-19 en la vida de las mujeres: Hacia un nuevo pacto de género (Compendio CIM). *Documentos Oficiales(OEA/Ser.L/II.6.25)* , 25. OEA-CIM. Obtenido de <https://www.oas.org/es/cim/docs/ArgumentarioCOVID19-ES.pdf>
- OEA-CIM-EUROSOCIAL-UE. (2020). COVID-19 en la vida de las mujeres:Emergencia global de los cuidados. *Documentos Oficiales, OEA/Ser.L/II.6.27*, 47. OEA. Obtenido de <https://www.oas.org/es/cim/docs/CuidadosCOVID19-ES.pdf>
- OEA-CIM-EUROSOCIAL-UE. (2022). COVID-19 en la vida de las mujeres: hallazgos y recomendaciones sobre la emergencia de los cuidados. 15. OEA-CIM. Obtenido de <https://www.oas.org/es/cim/docs/CuidadosCOVID19-Hallazgos-ES.pdf>
- OIT. (Marzo de 2022). América Latina y Caribe: Políticas de igualdad de género y mercado de trabajo durante la pandemia. *Serie Panorama Laboral en América Latina y el Caribe 2022-Nota Técnica*, 30. Obtenido de https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_838520.pdf
- ONU Mujeres. (2015). *Infografía: Los derechos de las Mujeres*. Obtenido de <https://www.unwomen.org/es/digital-library/multimedia/2015/12/infographic-human-rights>

- ONU Mujeres. (2020). Iniciativa Insignia Mundial Ciudades Seguras y Espacios Públicos Seguros para las Mujeres y las Niñas. Segundo Compendio Internacional de Prácticas. (E. Wilkens, & L. Capobianco, Edits.) Nueva York, Estados Unidos. Obtenido de <https://www.unwomen.org/es/digital-library/publications/2019/01/safe-cities-and-safe-public-spaces-international-compendium-of-practices>
- ONU-CEPAL. (Abril de 2020). La Pandemia del COVID-19 profundiza la crisis de los cuidados en América Latina y el Caribe. *Informes COVID-19*. Obtenido de https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45335/5/S2000261_es.pdf
- ONU-CEPAL. (2021). *La autonomía económica de las mujeres en la recuperación sostenible y con igualdad. Informe Especial COVID-19*. Informe Especial, NU-CEPAL, Santiago. Obtenido de https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/46633/5/S2000740_es.pdf
- ONU-CEPAL. (Enero de 2022). Panorama Social de América Latina 2021. (*LC/PUB.2021/17-P*). Santiago, Chile. Obtenido de https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/47718/1/S2100655_es.pdf
- ONU-MUJERES. (17 de Marzo de 2020). Género y el Covid-19 en América Latina y el Caribe: Dimensiones de género en la respuesta. *BRIEF v.II*, 3. América Latina y el Caribe: ONU-MUJERES. Obtenido de <https://lac.unwomen.org/sites/default/files/Field%20Office%20Americas/Documents/Publicaciones/2020/03/Briefing%20CoronavirusV1117032020.pdf>
- ONU-MUJERES-OIT-ONU-CEPAL. (12 de Junio de 2020). Trabajadoras remuneradas del hogar en América Latina y el Caribe frente a la crisis del Covid-19. *Asuntos de Género, BRIEF v 1.1.*, 19. Santiago, Chile. Obtenido de <https://www.cepal.org/es/publicaciones/45724-trabajadoras-remuneradas-hogar-america-latina-caribe-frente-la-tesis-covid-19>
- PROGRAMA ESTADO DE LA NACIÓN. (2020). Informe Estado de la Nación 26. San José, Costa Rica. Obtenido de <https://estadonacion.or.cr/wp-content/uploads/2020/11/RESUMEN-EN-26-2020-WEB.pdf>
- PROGRAMA ESTADO DE LA NACIÓN. (2021). Informe Estado de la Nación. (27). San José, Costa Rica. Obtenido de <https://estadonacion.or.cr/wp-content/uploads/2021/11/RESUMEN-EN-27-2021.pdf>
- Programa Estado de la Nación. (4 de Marzo de 2022). ¿Cómo está golpeando la pandemia del COVID-19 al desarrollo humano sostenible en Costa Rica? *IEN*, 21. San José, Costa Rica. Obtenido de <https://repositorio.conare.ac.cr/handle/20.500.12337/8274>

Ramírez M., A., Fonseca C., E., Bolaños A. M., Sánchez O., O., & Cartín H., S. (Noviembre de 2020). Mujeres por Costa Rica ante el COVID-19. Medidas para superar la crisis y su impacto en las mujeres. *ANÁLISIS-TRABAJO Y JUSTICIA SOCIAL*. FES. Obtenido de <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/fesamcentral/16932.pdf>

SALUD INTERNACIONAL Y SALUD GLOBAL: RECONFIGURACIONES DE UN CAMPO EN DISPUTA

INTERNATIONAL HEALTH AND GLOBAL HEALTH: RECONFIGURATIONS OF A DISPUTED FIELD

María Belén Herrero¹

ORCID: 0000-0002-6941-0580

Marcela Beatriz Belardo²

ORCID: 0000-0001-9032-3919



RESUMEN

La salud internacional es un campo interdisciplinario de conocimiento, investigación y acción que se ocupa de la salud de las poblaciones más allá de sus fronteras nacionales. América Latina se constituyó como pionera desde el siglo XX, otorgándole al campo un dinamismo inusitado. En tal sentido requiere de un proceso de análisis, reflexión e interpretación desde una perspectiva propia de nuestra región, para dejar de considerarlo mera réplica del desarrollo sanitario europeo. Este artículo tiene el doble objetivo de analizar el devenir histórico del campo de la Salud Internacional y, en segundo lugar, reflexionar en torno a los conceptos de Salud Internacional y de Salud Global, en la nueva geopolítica regional y global. A través de un recorrido histórico que inicia en 1851, este análisis da cuenta de las disputas, tensiones y rivalidades de las que ha sido objeto el campo de la salud internacional y algunos de sus principales organismos, entre ellos la Organización Mundial de la Salud que -con la supremacía del neoliberalismo- pasó a estar supeditada a los intereses mercantilistas de nuevos actores extra sanitarios, como el Banco Mundial, la industria farmacéutica y organismos filantrópicos. En este contexto, el pasaje del campo de la Salud Internacional a la denominación de Salud Global representa -mucho más que un simple giro lingüístico- un giro político-ideológico. En América Latina, en cambio, la influencia de trayectorias críticas de pensamiento latinoamericanas ha actuado en el campo de la Salud Internacional desde una perspectiva basada en los derechos humanos y la soberanía sanitaria regional, a través de una cooperación más horizontal y de políticas emancipadoras. El advenimiento de la pandemia ha demostrado que la salud es un asunto internacional incuestionable, demandando políticas coordinadas e integrales. Sin

- 1 FLACSO Argentina. Área de Relaciones Internacionales. Investigadora Principal. Doctora en Ciencias Sociales (UBA). Correo electrónico: bherrero@flacso.org.ar
- 2 UNPAZ. IESCODE. Investigadora. Doctora en Ciencias Sociales (UBA). Correo electrónico: marcelabelardo@yahoo.com.ar

María Belén Herrero y Marcela Beatriz Belardo





embargo, sobreviene en un mundo fragmentado por disputas e intereses y, en particular en América Latina -con la disolución de UNASUR- llega en un contexto de reformas salvajes de sus sistemas sanitarios y en un momento de marcada debilidad en algunos de sus procesos de integración. Se impone, en consecuencia, la urgencia de discutir la arquitectura de la salud global y regional, su agenda y de repensar la cooperación internacional como política epidemiológica que permita efectivamente abordar las inequidades globales y dar respuesta a las necesidades urgentes y persistentes de nuestros pueblos.

Palabras Claves: Geopolítica; Salud Internacional; Salud Global; Diplomacia Sanitaria; organismos internacionales; Medicina Social Latinoamericana.

SUMMARY

International health is an interdisciplinary field of knowledge, research, and action that deals with the health of populations beyond their national borders. Latin America established itself as a pioneer in international health during the 20th century, inducing an unprecedented dynamic in the field. In this sense, a process of analysis, reflection, and interpretation from a Latin American perspective is required to overcome its image as a mere replica of European health development. This article has the double objective of analyzing the historical development of the field of International Health and, secondly, reflecting on the concepts of International Health and Global Health, in the new regional and global geopolitics. Through a historical journey that begins in 1851, this analysis accounts for the disputes, tensions, and rivalries that have shaped the field of international health and some of its main organizations. Particularly, the World Health Organization -with the supremacy of neoliberalism- has been impacted by mercantilist interests of new non-health actors, such as the World Bank, the pharmaceutical industry, and philanthropic organizations. In this context, the passage/transition from the field of International Health to the denomination of Global Health represents - much more than a simple linguistic shift - a political-ideological shift. In Latin America, on the other hand, the influence of critical Latin American thought has pushed toward an understanding of International Health based on human rights and regional health sovereignty, implemented through more horizontal cooperation and emancipatory policies. The advent of the pandemic has shown that health is an unquestionable international issue, demanding coordinated and comprehensive policies. Instead, it occurs in a world fragmented by disputes and interests and, particularly in Latin America -with the dissolution of UNASUR- it arrives in a context of savage/wild health system reforms and at a time of marked weakness in some of its processes of integration. Consequently, there is an urgent need to discuss the architecture of global and regional health, its agenda, and to rethink international cooperation as an epidemiological policy that effectively addresses global inequities and responds to the urgent and persistent needs of our people.

Keywords: International Health; Health Diplomacy; Geopolitics; Global Health; International organizations; Latin American Social Medicine.

Introducción

La salud internacional y la salud global estudian cómo las relaciones y las interacciones entre países afectan la salud colectiva de sus pueblos (Herrero y Belardo, 2021). Si bien no existe una definición única de la salud internacional (como así tampoco de salud global), son muchos los autores que han buscado definir los marcos conceptuales de ambos términos, como así también sus implicancias (Herrero y Belardo, 2021).

Algunos estudios definen a la salud internacional como un campo interdisciplinario de conocimiento, investigación y acción que se ocupa de los problemas relacionados a la salud de las poblaciones más allá de sus fronteras nacionales. [Mario Rovere \(1990\)](#), en un intento por complejizar esa definición, entiende a la Salud Internacional como:

un recorte del campo de las relaciones internacionales que, a través del intercambio del conocimiento, información, financiamiento, insumos, tecnologías físicas y de gestión e influencia política, tiende a mejorar las condiciones de salud y de vida de las poblaciones dentro de los límites que los intereses de los países involucrados imponen ([Rovere, 1990, p. 5](#)).

Los conceptos de salud internacional y de salud global han ido variando conforme a las etapas históricas y los paradigmas o perspectivas teórico-políticas. Históricamente el término “salud internacional” se ha identificado con el control de las epidemias a través de las fronteras y en los puertos de mar, particularmente en el combate a las enfermedades transmisibles ([Godue, 1992](#)). Sin embargo, esta concepción ha ido modificándose. Hoy el término de salud internacional involucra, no solo nuevas temáticas que afectan la salud de las poblaciones, además de las enfermedades infecciosas, sino también la relación entre diversos actores que hacen parte del campo de la salud internacional, junto con los Estados nación. En este devenir la agenda de la salud internacional fue adquiriendo rasgos específicos y se fueron perfilando nuevos contornos; se ha ampliado, complejizado y adquirió una dinámica más acelerada.

En las últimas décadas ha habido un fuerte impulso hacia una mayor internacionalización de la salud y, en ese camino, fue estableciendo una relación mucho más estrecha con la política exterior ([Kickbusch, 2004](#)). Entendida en su concepción social más amplia, la salud es hoy un objetivo internacional incontestable, lo cual, sin lugar a duda, ha quedado demostrado a partir de la pandemia de COVID19.

Las transformaciones sociales, económicas, políticas y culturales repercuten en la salud colectiva de las poblaciones y las inequidades globales, regionales y locales que subyacen a estos modos de producción profundizan las desigualdades sociales e impactan de manera diferencial sobre la salud de los pueblos ([Herrero y Belardo, 2021](#)). En un mundo cada vez más interconectado e interrelacionado, los modos de vivir de la sociedad contemporánea repercuten, directa o indirectamente, en la salud de las poblaciones, sobrepasando los límites locales, nacionales e incluso regionales.

Es sabido que la salud no es un concepto estático ni a-histórico, sino más bien producto de un proceso complejo de determinación social (Breilh, 2013). Múltiples condiciones afectan la salud de las poblaciones vinculados a individual como también al nivel macro-estructural de determinación. Es decir, desde las características sociodemográficas, la situación económica, ambiental y social, la estructura de los servicios de salud, y las políticas internacionales, regionales y nacionales. En consecuencia, la salud es un tema multidimensional que exige una acción internacional.

En segundo lugar, como lo demostró la pandemia de COVID19, la enfermedad no solo ha afectado de manera desigual a los países, sino que también varió mucho al interior de estos. Es evidente que los virus no conocen fronteras y, cuando las traspasan, encuentran canales específicos y socialmente estructurados por donde circular, de manera tal que la enfermedad no se distribuye uniformemente, ni afecta de igual manera a toda la población. Lejos de distribuirse democrática o azarosamente, los desiguales patrones de salud-enfermedad obedecen en cambio a situaciones de inequidad social que son determinantes en este proceso, poniendo en evidencia que la salud internacional es producto o expresión, por lo tanto, de un determinado modelo capitalista de producción.

En tercer lugar, la salud internacional es un complejo campo en el que interactúan múltiples actores, con intereses diversos y, muchas veces, contrapuestos, por lo que también es arena de disputas. Este campo involucra una compleja red de sistemas privados y estatales, organismos internacionales, determinantes sociales, sistemas económicos y de producción, mercados, servicios, así como el proceso mismo de salud-enfermedad, con lo cual se configura como una parte integral del terreno de las relaciones internacionales, lo cual demanda, no solo traspasar las fronteras nacionales (Panisset, 1992), sino también dar cuenta del devenir histórico de un campo en permanente transformación.

En América Latina y el Caribe (ALC) la salud internacional tiene una larga historia ligada a la salud como asunto internacional (Birn, 2011). De hecho, en la región ha ido ganando espacio propio, a partir de propiciar la posibilidad de reflexionar y construir nuevos conocimientos para la acción y la generación de políticas, muchas de las cuales marcan una ruptura con la hegemonía del campo más tradicional de la salud internacional.

La salud internacional es un campo de acción, de conocimiento y de investigación, y, como en tantos otros campos, este también requiere de un proceso de análisis, reflexión e interpretación desde una perspectiva propia de nuestra región latinoamericana, para dejar de considerarlo mera réplica del desarrollo sanitario europeo. En este sentido, en el marco de un estudio histórico del

colonialismo en nuestras tierras y, posteriormente, de los Estados de la región con distintos grados de dependencia en la época contemporánea, es necesario analizar el campo de la salud internacional en íntima relación con el contexto político, económico y social de cada época, donde se producen los condicionamientos en la producción y circulación de saberes y se definen los contornos de nuestros conocimientos (Sacchetti y Belardo, 2015). De aquí la importancia de analizar, en este desarrollo histórico, cómo se construye la agenda de la salud internacional, quiénes la construyen y para quiénes se construye, así como sus implicancias en América Latina.

El objetivo de este artículo es doble: en primer lugar, analizar el devenir histórico del campo de la Salud Internacional, con un anclaje en América Latina -sin desconocer que no es ajena al sistema internacional del cual forma parte-, pero identificando sus especificidades históricas y regionales; en segundo lugar, reflexionar en torno a los conceptos de Salud Internacional y de Salud Global, considerando además las disputas y tensiones entre ambos, en la nueva geopolítica regional y global.

Luego de esta introducción, el artículo se divide en 3 secciones. En la primera sección se presenta una periodización histórica que tiene la intención de situar el devenir de la salud internacional a lo largo de cinco grandes etapas desde el siglo XIX hasta el presente. Si bien consideramos que los esquemas rigidizan, de todas maneras y a los fines de este artículo, lo consideramos útil para organizar ese recorrido histórico, las ideas dominantes de cada época, las intervenciones en materia de políticas de salud, las relaciones internacionales y la injerencia de los distintos actores en materia sanitaria.

En la segunda sección se propone discutir los conceptos de Salud Internacional y Salud Global, pues, lejos de diferenciarse solo semánticamente, esta distinción es fundamentalmente político-ideológica, producto de los avatares del campo de la salud internacional- y de las relaciones de poder e intereses geopolíticos que marcan su devenir. Aquí se abordan los desafíos que ha debido enfrentar este campo ante la irrupción de la pandemia de COVID19, y se destacan los aportes del pensamiento latinoamericano en este campo para la construcción de una nueva Salud Internacional, cimentada en el derecho a la salud y la soberanía sanitaria de los pueblos. En la tercera y última sección, se presentan las conclusiones del estudio y consideraciones finales.

Metodología

Para lograr estos objetivos, este estudio aplica una metodología cualitativa. A partir de un marco teórico, articula distintas disciplinas como las relaciones internacionales, la salud colectiva y la epidemiología social. El análisis empírico incluye fuentes secundarias y consiste en una valoración cualitativa de artículos y literatura gris. Los datos secundarios se relevaron de una revisión de la literatura, que fue sistematizada a partir de identificar sus principales núcleos teóricos y acontecimientos históricos, como así también los actores que participan y se movilizan en este campo. Además, considerando el método de rastreo de procesos (Bennett y Checkel, 2014), este análisis cualitativo puede ayudar a identificar las limitaciones actuales para repensar los modelos de cooperación, así como también los márgenes y contornos de la salud internacional y su agenda.

El devenir de la salud como asunto Internacional

Cientos de libros y artículos se publicaron en las últimas dos décadas sobre los cambios en el devenir de la salud internacional y la salud global. Algunos estudios analizaron la salud en tanto asunto internacional a partir de periodizaciones históricas desde diferentes recortes o criterios analíticos. Anne Emmanuel Birn (2009) periodiza el campo a partir de un análisis crítico de los “éxitos” de la salud durante el último siglo y medio, argumentando que la definición e identificación del éxito en salud internacional no es solo una cuestión de retórica o debate académico, sino que muchos factores financiadores y formuladores de políticas usan selectivamente episodios o precedentes históricos, a menudo (mal) percibidos e invocados como “éxitos” del pasado, para impulsar determinadas agendas.

Celia Almeida ha analizado el devenir de la salud internacional y la salud global, y el origen e implicancias de los conceptos de Salud Global y Diplomacia en Salud, a partir de los distintos hechos de la geopolítica internacional y de los actores presentes en cada período (Almeida, 2013; 2020). La autora menciona que estamos frente a una agenda expandida en donde la salud adquirió una relevancia en las relaciones internacionales nunca vista. Además de imponerse fuertemente en la agenda internacional, se diversificaron los actores y se amplió a foros de discusión en donde antes no estaba presente. Por esta razón, Almeida destaca la necesidad de trabajar transversalmente en diferentes ámbitos de la política (Almeida, 2013), entendiendo así que la Salud Global hace referencia

al área que discute y analiza las formas en que la globalización impacta en las políticas de salud y la salud de la población y qué políticas son necesarias en este proceso (Almeida, 2007).

En Brown et al. (2006) los autores abordan la definición y el significado de los términos Salud Internacional y Salud Global, a través del estudio de la Organización Mundial de la Salud, en tanto instancia de transición entre una terminología y otra, examinando específicamente los lineamientos políticos de la gestión de cada director/a desde que se fundó dicha organización intergubernamental. Sacchetti y Rovere (2011) identifican “la genealogía de los dispositivos que intervinieron en la construcción de las medidas de salud pública, especialmente de puertos y fronteras, que marcaron las relaciones internacionales en el continente americano”.

A partir de un recorrido histórico por algunos escenarios que fueron afectados por grandes epidemias de fiebre amarilla (Buenos Aires, 1871; Memphis, 1878, La Habana, 1898-1902 y la construcción del Canal de Panamá, 1904-06) van trazando los orígenes de la salud internacional en la región. Por su parte, Randall Packard (2016), en su análisis histórico de la salud internacional/global, se pregunta por qué se llegó a lo que hoy es la salud global, es decir, un negocio multibillonario que, si bien no es nuevo, opera a una escala sin precedentes.

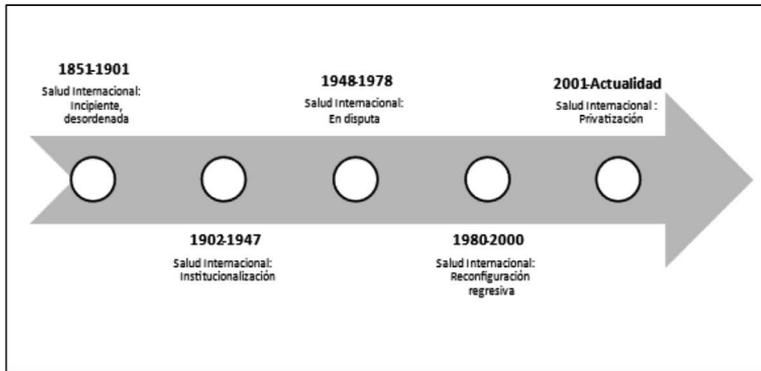
En este análisis donde abarca desde la medicina tropical o colonial, la asistencia para el desarrollo o la asistencia técnica hasta la salud global actual, el autor señala las notables continuidades que hubo en la forma en que las intervenciones de salud han sido concebidas e implementadas durante el siglo pasado, aunque destaca asimismo que también hubo momentos en que esas continuidades se quebraron debido a la irrupción de enfoques de salud alternativos.

La periodización que proponemos en este artículo apunta a comprender el *continuum* salud internacional y salud global a partir de los intereses políticos, económicos y geopolíticos de los principales actores del campo, sus tensiones y rivalidades, así como el lugar que han ocupado los países centrales y periféricos en cada momento histórico, teniendo presente que las perspectivas y etapas de la salud internacional fueron cambiando a medida que se transformaban los modelos de acumulación del capital y la dinámica mundial.

Las relaciones internacionales además fueron marcando los contornos del campo de la salud ejerciendo influencia en su agenda, según cada período. Entendida en su concepción social más amplia, la salud devino incuestionablemente

en un “asunto internacional” cuyas problemáticas solo pueden resolverse, por lo tanto, en el ámbito internacional y a partir de negociaciones diplomáticas (Panisset, 1992).

Gráfico 1: Etapas de la salud internacional, 1851 – Actualidad



Fuente: Elaboración propia.

Primera etapa: 1851 – 1901. Una salud internacional incipiente y desordenada.

Con este recorte que hacemos del campo, a los fines del análisis, partimos de la premisa de que los problemas de salud y enfermedad de la población se convierten en una preocupación y ocupación de los estados nacionales, no solo dentro del ámbito territorial, sino también en relación con los problemas compartidos con otras soberanías nacionales como los brotes epidémicos de enfermedades infecciosas que traspasan las fronteras.

Los cambios sociales ocurridos a partir de la segunda revolución industrial, tanto en Europa como en los países exportadores de materias primas, junto con la acelerada urbanización, impactaron directamente en el abordaje de las enfermedades en las fronteras; fue así como los Estados modernos comenzaron a intervenir en los asuntos de salud mediante políticas de control. Estas cuestiones sanitarias empezaron a formar parte de la agenda de los estados con el objetivo primordial de disminuir la morbi-mortalidad que afectaba a la fuerza laboral

y así minimizar la caída de la ganancia. El control estatal de las epidemias se relacionaba, por lo tanto, con medidas de índole económica y geopolítica: antiguas prácticas como las cuarentenas y el aislamiento comenzaron a resultar conflictivas en tiempos de un activo intercambio comercial internacional.

El cólera era la enfermedad que más preocupaba en Europa durante el siglo XIX, y su presencia persistente convenció a los Estados a celebrar la Primera Conferencia Sanitaria Internacional en 1851 en París, a la que asistieron 12 países, representados por un médico y un diplomático. En total se celebraron 14 conferencias sanitarias internacionales, de las cuales 10 se desarrollaron entre 1851-1897 y los 4 restantes entre 1903-1938.

En estas conferencias los países intentaron acordar sobre las medidas sanitarias de colaboración internacional más efectivas para disminuir las consecuencias de la peste bubónica, el cólera y la fiebre amarilla. Los debates a lo largo de ese extenso período se centraron en las cuarentenas en los puertos de mar, la creación de puestos sanitarios de vigilancia, el control de patentes marítimas, y las inspecciones de barcos y mercancías. También se propuso un código de policía sanitaria y se discutió sobre la necesidad de crear, en cada país, una oficina central de información y notificaciones sanitarias ([Mateos Jiménez, 2005](#)).

La 5° Conferencia Sanitaria Internacional se celebró en Washington en 1881, la única fuera de Europa, la cual estuvo dedicada a la transmisión de la fiebre amarilla. El invitado especial a esa conferencia fue el Dr. Carlos Finlay, quien fuera desacreditado durante más de 20 años por su hipótesis de su transmisión de una persona a otra a través de un vector: el mosquito. En América Latina, la preocupación fundamental ha sido esta enfermedad, razón por la cual fue -por lo tanto- la que impulsó la salud internacional en nuestra región ([Sacchetti y Rovere, 2011](#)).

Esta enfermedad que afectó en mayor o menor medida a casi todos los países del continente americano, estableció las bases de las relaciones entre los Estados en materia sanitaria, por las grandes pérdidas económicas que generaban sus recurrentes epidemias ([Sacchetti y Rovere, 2011](#)).

Hasta fines del siglo XIX, los países centrales y periféricos estaban preocupados por las epidemias que amenazaban la expansión capitalista. El nacimiento de la salud internacional estuvo entonces estrechamente ligado a los intereses económicos del capitalismo de la época, y fue por ese motivo que la salud fue

ingresando poco a poco en la agenda estatal y en las relaciones internacionales de los países durante estos primeros cincuenta años que aquí caracterizamos como una “etapa incipiente y desordenada” de la salud internacional.

Segunda etapa: 1902 – 1947. La institucionalización de la Salud Internacional

Puesto que las epidemias ocasionaban enormes pérdidas económicas a los grupos económicos, estos también han sido actores fundamentales en la constitución de este campo. No es casual que durante este período se haya desarrollado la “Medicina Tropical” que ponía su foco de atención en las llamadas “enfermedades debilitantes” que afectaban a la población trabajadora del sector agrícola que producían las materias primas en las colonias y cuya consecuencia económica era la caída de la productividad (García, 1994). Se pusieron en práctica activas campañas de erradicación de enfermedades como el paludismo y la anquilostomiasis en las zonas productoras de algodón, café y caucho -bienes primarios que enlazaban las economías regionales al mercado internacional- (Sacchetti y Belardo, 2015). En ese contexto, surgió la Comisión Sanitaria Rockefeller a iniciativa, en 1901, de John Davison Rockefeller, perteneciente a una familia de empresarios petroleros norteamericanos que expandió rápidamente sus negocios a América Latina.

A partir de la figura del filantropismo intervino en el campo de la salud en muchos países del mundo con el objetivo de restaurar la capacidad laboral de los trabajadores agrícolas, de acuerdo con la demanda de la división internacional del trabajo (Franco Agudelo, 1990; García, 1994). La “prueba piloto” contra la anquilostomiasis se estableció en la zona algodonera del sur de Estados Unidos y luego de un rotundo éxito, se trasladó a Puerto Rico -zona cafetalera dominada desde 1898 por Estados Unidos- iniciando una serie de campañas en varios países del continente americano hasta convertirse en 1913 en la célebre Comisión Internacional de Salud. Junto con la Oficina Sanitaria Internacional (posteriormente Organización Panamericana de la Salud), primera organización de salud pública internacional en todo el mundo, nacida en 1902, ambas organizaciones internacionales actuaban en el mismo ámbito territorial.

En América Latina y el Caribe, las organizaciones internacionales de la salud -ya sean de carácter estatal o filantrópico- sirvieron de complemento a la penetración capitalista norteamericana en la región. Para el período de entreguerras las organizaciones que actuaban en el campo de la salud internacional, tanto públicas como privadas conformaban un diverso y complejo panorama: la Cruz Roja (1864), la actual OPS (1902), la Oficina Internacional de Higiene Pública

(1907), la Sección de Salud de la Liga de las Naciones (1919) y la Comisión Internacional de Salud de la Fundación Rockefeller (1913), entre las más influyentes (Packard, 2016). Con diversos alcances geográficos, con actividades que se solapaban unas con otras y representando distintos intereses y modos de intervenir en el campo sanitario, tal vez el rasgo común entre estas organizaciones haya sido la disputa, a veces velada y otras veces más evidente, en el juego de la geopolítica mundial (Belardo, 2022).

Tercera etapa: 1948 – 1978. La Salud Internacional en disputa

Hacia el final de la Segunda Guerra Mundial, como corolario del proceso de institucionalización anterior, se crea la Organización Mundial de la Salud (OMS), en tanto agencia especializada en Salud. Intentos previos, como la Oficina Internacional de Higiene Pública y Sección de Salud perteneciente a la Liga de las Naciones, no habían podido consolidar su autoridad a nivel internacional. Ante el temor de una Tercera Guerra Mundial, la salud internacional era vista como un medio para evitarla. Cuando se realizó la Primera Asamblea Mundial de Salud, ya estaba la tensión entre la Unión Soviética y Estados Unidos, sin embargo, ambos coincidieron en participar y competir en los organismos multilaterales por su hegemonía.

En 1948 la salud es reconocida mundialmente como un derecho humano, transformándose en un elemento de atención obligada de todas las sociedades modernas e incorporándose, paulatinamente, a través de distintas declaraciones en las agendas comerciales, de política exterior y de derechos humanos.

Durante el período de la Guerra Fría, el campo de la salud internacional también sufrió las tensiones y rivalidades políticas e ideológicas de los dos bloques más importantes de ese entonces: aquel que representaba al capitalismo y aquel que representaba los intereses de la clase trabajadora detrás de las banderas comunistas. Así, la salud no permaneció ajena a esta disputa, por el contrario, tanto un bloque como el otro desarrollaron una intensa actividad en torno a los problemas de salud y enfermedad que iban desde la construcción de hospitales y clínicas, el acelerado desarrollo de la industria farmacéutica y el combate a las grandes epidemias que afectaba tanto a los países desarrollados (por ejemplo, la poliomielitis) como a los países periféricos (malaria y fiebre amarilla).

Excepto por unos pocos años, entre 1949 a 1953, en los que la URSS y los países comunistas deciden retirarse de la ONU, dos enfoques de salud estuvieron en permanente tensión y caracterizaron esta etapa. Uno es el enfoque liderado por

EE. UU., estimulando el profesionalismo y el crecimiento burocrático, realizando campañas globales y técnicamente orientadas al control o eliminación de enfermedades específicas a través de programas de carácter vertical y tecnologías médicas, y funcionando con un enfoque similar al que la Fundación Rockefeller impuso como modelo desde principios de siglo.

El otro enfoque, cuyas raíces podemos ubicarlas en los siglos XVIII y XIX, promovido por la medicina social anglosajona primero y, desde los 60 y 70, por la medicina social latinoamericana, buscaba justamente salir de la óptica biologicista y reduccionista de la salud, e incluir otro tipo de factores (sociales, políticos, culturales) que afectan a la población y a su salud. Este enfoque propone una visión integral de la salud pública y la práctica médica que orienta su lucha contra las verdaderas causas de muchas dolencias, como, por ejemplo, la pobreza.

Ambos enfoques permanecieron a lo largo del tiempo en el seno de la OMS con distintos énfasis, aumentando o disminuyendo, dependiendo de las relaciones de fuerza de los países y de los intereses de los actores internacionales, hasta que finalmente se consolidaron las campañas “verticales” que enfatizaron excesivamente la tecnología y dieron poca importancia a las causas estructurales de las enfermedades y la participación comunitaria. Este tipo de campañas globales sanitarias partían del supuesto que la modernización de las naciones pobres dependía de la transferencia de técnicas médicas desde los países ricos (Brown et al., 2006).

En este período además comienzan a desarrollarse estrategias de Cooperación Sur-Sur, de la mano del Movimiento de Países No Alineados (MPNOAL). Se lleva a cabo la famosa Conferencia de Bandung (1955), cuyo objetivo era promover la articulación entre países en vías de desarrollo, estimulando su propio crecimiento, lo que desemboca en la construcción de una nueva modalidad de cooperación entre estos países.

Las décadas de 1960 y 1970 estuvieron signadas por la emergencia de las naciones africanas descolonizadas, la ampliación de los movimientos socialistas y nacionalistas, y las nuevas teorías del desarrollo con énfasis en el crecimiento económico y social. Este proceso influyó fuertemente en la OMS, cuyo abordaje centrado en las enfermedades empieza a ser fuertemente criticado culminando en la Conferencia realizada en Alma Ata en 1978, en Kazajistán, país por entonces perteneciente a la órbita soviética.

Durante una colaboración entre los Estados Unidos y la URSS desde los años 60 a los 70 para erradicar la viruela, los países del “Tercer Mundo” presionaron por una reorientación: “Salud para todos en el año 2000”, incorporada en la Declaración de Alma-Ata de 1978; este enfoque debía ser alcanzado mediante políticas sociales y de salud pública integradas, reconociendo el contexto económico, político social de los problemas de salud. Ya antes del movimiento por la Atención Primaria de la Salud existía una serie de experiencias exitosas de organizaciones no-gubernamentales y de médicos que, en América Latina, África y Asia actuaban junto a las poblaciones locales; ejemplo de ello son los denominados “médicos de pies descalzos” chinos que estaban transformando las condiciones de salud de la población rural (Brown, Cueto y Fee, 2006).

Esa era la mejor oportunidad de la OMS y del mundo de mejorar de manera equitativa la salud y el bienestar mediante un enfoque basado en la atención primaria, en el derecho a la salud, en la justicia social y en un nuevo orden económico internacional, en el contexto de profundas asimetrías, particularmente entre el Norte y el Sur (Birn y Nervi, 2020).

Pero en la década de 1980, durante una recesión y crisis de la deuda mundial y un giro ideológico neoliberal, la OMS fue intimidada por las administraciones Thatcher del Reino Unido y Reagan de los Estados Unidos. Entre 1986 y 1988, este último recortó unilateralmente sus contribuciones a la ONU y luego retuvo las cuotas de la OMS (Birn y Nervi, 2020). Según algunos autores, estas medidas estaban destinadas, en parte, a tomar represalias con la OMS por su programa de medicamentos esenciales de 1977 y por el Código Internacional de Comercialización de Sucedáneos de la Leche Materna (Birn y Nervi, 2020). Ambas iniciativas planteaban evidentemente un claro conflicto con empresas estadounidenses, tanto con la industria farmacéutica, como con la de productos alimenticios, entre ellos Nestlé.

La “Salud para todos en el año 2000”, la declaración de la OMS dirigida entonces por su tercer director, Halfdan Mahler (1973-1988) fue criticada por ser demasiado amplia e idealista, por lo que, con el clima político cambiante de la década de 1980, la atención médica comenzó a avanzar hacia enfoques más selectivos y rentables. La respuesta a la Conferencia de Alma Ata fue la Conferencia de Bellagio (Italia), influenciada por Estados Unidos y financiada por la Fundación Rockefeller, con el apoyo del Banco Mundial (BM). En esa reunión se lanzó el concepto contrapuesto de “atención primaria *selectiva* de la salud” (Cueto, 2004).

Es decir, la implementación de intervenciones técnicas, de bajo costo y de pequeña escala, con UNICEF encabezando la iniciativa en los años 80⁷. Termina por ganar mayor supremacía, por lo tanto, el enfoque liderado por Occidente que será el hegemónico en las próximas décadas.

Cuarta etapa: 1980-2000. Reconfiguración regresiva de la Salud Internacional

El contexto de reducción de gastos del estado y de instauración de políticas de corte neoliberal también se hizo sentir en el campo de la salud internacional. Durante la década de 1980, las agendas restrictivas de reforma de salud se extendieron en América Latina, alimentadas por la ideología neoliberal hegemónica y las críticas al estado de bienestar. De esta forma, el gasto en salud estuvo sujeto a las demandas de ajustes macroeconómicos (Almeida, 2013) y el acceso a los servicios de salud dejó de ser considerado un bien público, lo que implicó un empeoramiento de la situación de salud de la población.

Luego de la caída del Muro de Berlín y del bloque socialista, se inicia una reconfiguración del campo de la salud a nivel mundial. El escenario cambia completamente, y se produce un aumento progresivo y significativo de diversos actores en el campo de la salud, la agenda sanitaria se extiende a nuevos ámbitos de debate y nuevos foros de discusión, al mismo tiempo que se suma un conjunto mayor de problemas de la agenda sanitaria -como los derechos de propiedad intelectual de vacunas y medicamentos-, y se amplía e intensifica la producción y comercialización de medicamentos, de insumos médicos y de biotecnología. Al extenderse a nuevos ámbitos la salud pasó a integrar otras agendas, por ejemplo, del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y del G-8.

Este período estuvo marcado por la disputa entre la OMS y el Banco Mundial en la conducción del sector salud a nivel internacional (Brown, Cueto y Fee, 2006). Hasta entonces, la OMS ejercía un liderazgo poco cuestionado a nivel mundial en materia de salud internacional, en tanto organismo de la Organización de las Naciones Unidas especializado en salud. Su legitimidad “estaba vinculada a la construcción de un paradigma teórico y conceptual basado en la autoridad científica y profesional, especialmente médica, que guiaba prácticas y estrategias con el objetivo de atender los problemas de salud en todo el mundo” (Almeida, 2013, p. 266).

La disputa por el liderazgo del sector culminó con el predominio del Banco Mundial desde fines de la década de 1980 en adelante, lo que permitió orientar la agenda hacia reformas en salud dirigidas por el banco. Estas reformas del sistema de salud de los años ochenta y noventa, no solo no ayudaron a superar las desigualdades ya existentes en salud, sino que las profundizaron. En los 90' los préstamos del Banco Mundial para el sector salud sobrepasaron el presupuesto total de la OMS, mientras se debilitaba considerablemente el apoyo para el fortalecimiento de los sistemas de salud (Almeida, 2013).

Hasta 1998 la OMS se mantuvo relativamente al margen de la influencia del sector privado. Los Estados Miembros mantenían el presupuesto público multilateral ordinario por encima del 50% y apuntaban al hecho de que todos los programas normativos estuvieran completamente financiados por dicho presupuesto (Velasquez, 2015). No obstante, la falta de credibilidad de la OMS durante los últimos años de la administración del director general Hiroshi Nakajima (1988 a 1998) y sus problemas financieros, debidos a la negativa de los países desarrollados a incrementar el presupuesto regular de la organización, llevaron a que la administración Brundtlan, quien asumiría como directora del organismo luego de Nakajima, hiciera un llamamiento al sector privado para financiar al organismo. Esto supuso la entrada, y con ello la influencia del capital privado a la OMS.

De esta manera, y en pleno auge mundial del neoliberalismo, la década de 1990 marca el inicio de una nueva y regresiva etapa en la salud internacional. El primer paso será entonces la clara y persistente disminución de las contribuciones (es decir, los aportes económicos) de los países miembros de la OMS para financiar las políticas de salud a nivel mundial, en comparación con los aportes que empiezan a realizar actores extra-sanitarios al interior del organismo; esto a la vez que, como señalamos anteriormente, adquiere mayor protagonismo el Banco Mundial, otorgando préstamos a los países para realizar las reformas sanitarias que exigía el Consenso de Washington.

Así, el prestigio de la OMS rápidamente fue en descenso y, como estrategia de supervivencia, comenzó a emplear los conceptos de “fondos globales” y “asociaciones mundiales”, conforme un conjunto de entes privados (fundaciones filantrópicas y empresas farmacéuticas) comenzaron a incidir económica y políticamente en la definición de las líneas estratégicas de la salud a escala global, como veremos en la próxima sección.

Quinta etapa: 2001 – Actualidad. La Salud Global como signo de época

El siglo XXI marcó el predominio del sector privado en el campo de la salud internacional, y un énfasis aún mayor en el uso de biotecnologías para resolver los problemas de salud. En este período los protagonistas son el Banco Mundial, el Fondo Mundial para la Lucha contra el SIDA, la Tuberculosis y la Malaria, y la Fundación Bill y Melinda Gates, además de la abrumadora presencia de las ONG, todos ellos intentando reemplazar a la OMS y a los ministerios de salud nacionales.

Si bien en el discurso de las organizaciones continuó la necesidad de abordar los determinantes estructurales de la salud, en la práctica estos recibieron poca atención y, menos aún, financiación (Belardo, 2022). En este último sentido, el presupuesto de la OMS dependió cada vez más de contribuciones “extrapresupuestarios” donadas por agencias multilaterales, fundaciones filantrópicas o por algunos países ricos e industrializados, lo cual condicionó fuertemente la agenda de la salud a nivel internacional en función de sus propios intereses económicos y/o geopolíticos. En 1993, debido a una resolución patrocinada por EEUU, se congelaron las contribuciones de los Estados que antes superaban ampliamente a los aportes voluntarios.

Esto fue llevando al organismo a una privatización progresiva y ya, en la actualidad, los recursos voluntarios (tanto públicos como privados) son la principal fuente de ingresos (Velásquez, 2015). Alrededor del 80 por ciento de su financiamiento depende de los fondos de los donantes voluntarios mientras que el resto corresponde a la cuota de los países miembros. Esto es altamente preocupante ya que las donaciones vienen asignadas a fines específicos, o sea, que se invierten en programas particulares (Global Health Watch, 2018) que deciden los propios donantes, marcando de esta manera la política sanitaria mundial. De hecho, como en cada crisis sanitaria, ya sea por el HIV/SIDA, las vacunas o el COVID-19, los países miembros de la OMS optaron por asignar la financiación y el poder de acción fuera de la OMS (Velásquez, 2020). Como señalan Birn y Nervi (2020), desde el 2010 la Iniciativa de Rediseño Global del Foro Económico Mundial (*the World Economic Forum's Global Redesign Initiative*) ha buscado convertir a las Naciones Unidas (ONU), incluida la OMS, en un sistema de “gobernanza de múltiples partes interesadas”, mediante el cual el dinero público y la legitimidad de la ONU se canalizan hacia iniciativas privadas con fines de lucro.

El término ‘filantropocapitalismo’ se impuso hace algunos años para dar cuenta de la enorme influencia que los actores privados y las asociaciones público-privadas (APP) ejercen en los organismos internacionales y en el campo de la

salud pública internacional (Birn, 2014). Este tipo de asociaciones claramente limitan los objetivos proclamados en la Conferencia de Alma Ata, modifican las prioridades de las organizaciones públicas, y recrean programas verticales pero basados en un enfoque más restrictivo aún como son los programas para “enfermedades prioritarias” (Harman, 2012).

Por ejemplo, las APP más grandes e influyentes son el Fondo Mundial para la Lucha contra el SIDA, la Tuberculosis y la Malaria y GAVI (la Alianza de Vacunas), ambas con un fuerte apoyo de la Fundación Bill y Melinda Gates y de los aportes de los gobiernos. Estas “alianzas globales” han eludido y desplazado a la OMS redirigiendo miles de millones de dólares del sector público para la compra y distribución de vacunas favorables a las grandes farmacéuticas, a través de lucrativos contratos con el sector privado (Birn y Nervi, 2020). Las APP eluden las trabas impuestas por la ONU en lo que concierne a la financiación y, paralelizando a la OMS, distribuyen los servicios sanitarios de manera directa a más de 140 países (Ruckert y Labonté, 2014). También sucede que, cuando un donante da dinero a la OMS -por ejemplo, la industria farmacéutica- sus representantes solicitan estar presentes en los comités de expertos de los diferentes programas del organismo (Velázquez, 2015), lo cual da cuenta de graves conflictos de interés.

Este modo de accionar fue más que evidente durante la pandemia de H1N1 en 2009. En aquel entonces, la OMS declaró la alerta máxima internacional siguiendo el consejo de su Comité Permanente de Vacunación, integrado por miembros y consejeros estrechamente vinculados con las industrias farmacéuticas de Glaxo y Roche. Precisamente, eran los fabricantes de los medicamentos Tamiflu y Relenza- ampliamente recomendados para el tratamiento de este tipo de gripe. Varios años después, y luego de que los gobiernos de todo el mundo gastaron millones de dólares para adquirir y almacenar estos medicamentos, se conoció que no generaban ningún beneficio contra esta nueva enfermedad (Velázquez, 2015).

En este período también surge con más fuerza la expresión “salud global” y el término de “salud internacional” empezó a declinar, o incluso a desaparecer (Borowy, 2019). Sin embargo, más allá de las denominaciones, lo importante es identificar quiénes son los entes que impulsan la agenda internacional en salud, qué tipo de agenda promueven, quiénes se benefician, a quiénes perjudica, quiénes financian, qué tipo de acciones financian, cuál es la correlación de fuerzas y qué actores son los hegemónicos y subalternos en el devenir del campo de la salud internacional/global.

La Salud Internacional es un concepto que estuvo siempre asociado a la acción en salud que ejercían los diferentes imperialismos en zonas coloniales. Posteriormente, durante la Guerra Fría, distintas perspectivas de cómo actuar en la salud se plasmaron al interior de los organismos internacionales de salud, como en la OPS/OMS. Pero luego de la caída de la URSS, como venimos señalamos en el artículo, actores extra-sanitarios comenzaron paulatinamente a tener cada vez mayor incidencia y, por ende, a definir las líneas estratégicas de la salud a nivel mundial (Almeida, 2013; Ruckert y Labonté, 2014; Almeida, 2017).

De la mano de la Salud Global se expande el negocio privado en salud al mismo tiempo que países como Estados Unidos y el Reino Unido utilizan a la “Salud Global” como instrumento de su política exterior y, bajo esa misma lógica, financian a los centros académicos de los países desarrollados para implementar programas, especializaciones y cooperación técnica en Salud Global con los países periféricos. Con esto no queremos decir que antes no existía una relación entre salud internacional, intereses comerciales privados e intereses geopolíticos de los diferentes países, pero durante un tiempo esos intereses estuvieron más contenidos o controlados por el contexto de la Guerra Fría. Al no existir más ese contexto, el negocio se expande a un mercado de la salud a escala planetaria.

Así, en el contexto de los procesos de globalización, del ascenso del neoliberalismo como modelo hegemónico a nivel mundial y de un retroceso profundo en todos los derechos que se habían conquistado a lo largo del siglo anterior, se produce el mencionado cambio de denominación de “salud internacional” al de “salud global”, un cambio que -consideramos- representa mucho más que un simple giro lingüístico: es una denominación que marca una época.

Resulta fundamental analizar el concepto hoy hegemónico de Salud Global, sus trayectorias, y las diferencias históricas y señalar sus implicancias en América Latina., una región que tiene una larga trayectoria en salud pública y en configurar precisamente el campo de la salud internacional, pero además tiene sus posteriores desdoblamientos críticos a esa tradición de la salud pública, los cuales son la Medicina Social y la Salud Colectiva.

La salud internacional/salud global en América Latina

En América Latina, en la década de 2000, los gobiernos de izquierda y progresistas ganaron poder en la mayoría de los países e intentaron contrarrestar los efectos de las políticas neoliberales (Riggirozzi, 2015). Los países se vieron obligados entonces a plantear nuevas estrategias para recuperar la región, a la

vez que posicionarse en el escenario internacional ante la disminución de los flujos de ayuda al desarrollo. Esto, sumado a un mayor dinamismo de economías emergentes, produce un giro político, con foco en la política social. En el campo de la salud, esto inicia lo que podríamos considerar una nueva etapa de la salud internacional en América Latina, marcada por una renovada direccionalidad sur-sur (Herrero, 2017).

La región también comenzó a emerger como una unidad territorial capaz de intervenir en las luchas por el poder y los recursos simbólicos. La salud pasó a ocupar un lugar más destacado en las agendas de las organizaciones regionales, en un contexto en el que el regionalismo abandona su tendencia más económico-comercial, para orientarse a un regionalismo más “social” (Riggiozzi, 2015). Esto, secundado, por proyectos sociales que giran en torno a los principios de solidaridad y autonomía regional, y brindando la oportunidad de sincronizar las políticas en múltiples escalas, incluidas las políticas de salud (Deciancio, 2016).

El esfuerzo por recuperar el potencial de desarrollo de América del Sur fue una clara manifestación de un cambio histórico, un “cambio de era” (Herrero y Tussie, 2015). Las políticas sociales, particularmente las políticas de salud, se convirtieron en estrategias esenciales para combatir la pobreza y reducir las desigualdades. En este proceso, la salud jugó un papel muy dinámico, en parte por la larga trayectoria del campo en nuestra región, dando lugar a una agenda sanitaria alternativa y un nuevo marco de integración y diplomacia regional en salud (Herrero et al., 2019).

Esto se vio reflejado con la creación de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) en 2008 y, particularmente, del Consejo de Salud de UNASUR. Entre los diversos consejos temáticos que tuvo el organismo, el consejo de salud ha sido uno de los más dinámicos; entre los principales ejes de su agenda se encontraban temas relativos a la promoción de la salud y acción sobre los determinantes sociales de la salud, al desarrollo de sistemas de salud universales y al acceso universal a los sistemas de salud.

Ese enfoque se impuso de la mano de actores que provenían de las corrientes de la Medicina Social Latinoamericana y la Salud Colectiva (Herrero et al., 2019). De hecho, es posible observar una confluencia entre los principios y valores de estas trayectorias y las principales bases constituyentes de UNASUR Salud (Herrero et al., 2019). Así, nuevos enfoques en Salud Internacional parecían estar gestándose en la región, a la vez que -en el resto del mundo- el concepto de Salud Global ganaba terreno.

La Salud Internacional se convirtió así en campo privilegiado para la construcción de la soberanía a través de la cooperación, con la existencia de espacios multilaterales continentales y globales de negociación que otros campos no poseen (Teixeira, 2017). La región en este proceso se ha esforzado por obtener una voz en el escenario de la salud a nivel internacional, ganando protagonismo político en instancias globales como la Asamblea Mundial de la Salud.

En esta etapa, la salud internacional en América Latina parece haberse fortalecido en tanto herramienta para un desarrollo autónomo frente a la influencia externa y el enfoque tradicional de las organizaciones o socios donantes. Como resultado, se creó una agenda de salud internacional con características y principios particulares en la región, en torno a un enfoque más horizontal e integral, basado en el derecho a la salud, la soberanía sanitaria y el Buen Vivir de los pueblos.

Sin embargo, esa agenda quedó sin continuidad cuando asumieron los gobiernos conservadores y la pandemia encontró a América Latina en un momento de marcada debilidad en algunos de sus procesos de integración regional (Herrero y Nascimento, 2022). Esto sucedió a pesar de la amplia trayectoria en institucionalización sanitaria a nivel regional, desde la conformación de la Organización Panamericana de la Salud en 1902, hasta la creación de organismos como la Comunidad Andina de Salud, creada en 1971, y el Subgrupo de Trabajo N.º 11 Salud del Mercosur, establecido en 1996.

Fue la experiencia de la UNASUR, en tanto bloque político, la que ha dado un paso fundamental en motorizar la agenda de salud, a la que se sumó la apuesta por desarrollar una diplomacia sanitaria regional con eje en la cooperación sur-sur y la proyección de los intereses regionales en ámbitos multilaterales. Sin embargo, al extinguirse UNASUR, poco antes del inicio de la pandemia de COVID-19, los esfuerzos regionales conjuntos en la región fueron casi inexistentes.

La pandemia de COVID-19 y una oportunidad perdida para redefinir la agenda de salud internacional

La pandemia de COVID-19, una vez más, vuelve a poner en la agenda política la salud como asunto internacional, aunque en el contexto de un largo proceso de avances y retrocesos, de conflictos y disputas por el poder. En este escenario, los organismos internacionales de la salud han estado en la primera plana y,

particularmente, la Organización Mundial de la Salud ha estado en el ojo de la tormenta ([Belardo y Herrero, 2020](#)).

Esta pandemia nos ha mostrado la necesidad de reflexionar en torno al rol de este organismo. Como vimos no es la primera vez que OMS se encuentra en medio de una disputa geopolítica, como tampoco es la primera vez que se plantea la importancia de avanzar en una reforma del organismo. Como sucede en cada crisis sanitaria, el debate en torno a la situación actual de la OMS vuelve a cobrar visibilidad.

Esto está vinculado, tanto a la estructura de financiamiento y transparencia, como así también a sus funciones. Para ello, es preciso reflexionar sobre los mecanismos a través de los cuáles se construye la agenda global, sobre quiénes toman las decisiones y en base a qué parámetros. Desde hace décadas, la OMS está inmersa en un problema presupuestario que la limita y le resta mucho margen de acción y capacidad de decisión, en detrimento de otros actores, tanto públicos como privados, que ejercen influencia de manera directa e indirecta en la fijación de prioridades y delimitación de acciones e iniciativas.

De hecho, como señala Germán Velásquez, en cada crisis sanitaria, ya sea el SIDA, las vacunas o COVID-19, los países miembros de la OMS optaron por asignar la financiación y el poder de actuar fuera de la OMS ([Velásquez, 2020](#)). La OMS dispone de una capacidad limitada para aplicar mecanismos que permitan adoptar las decisiones (*ídem*). De hecho, el escenario actual ha puesto en evidencia la poca o nula capacidad de injerencia sobre la toma de decisiones del Reglamento Sanitario Internacional (RSI) del 2005, una de las pocas instancias supranacionales en salud y de la que forman parte 196 países del mundo.

La OMS, sin embargo, tiene una autoridad limitada para garantizar el cumplimiento del RSI por parte de los Estados; puede hacer recomendaciones a los países sobre qué hacer para mejorar la salud de sus ciudadanos y qué medidas tomar para prevenir el brote de enfermedades, pero no puede hacer cumplir el reglamento ni tiene la capacidad de obligar o sancionar a sus miembros ([Belardo y Herrero, 2020b](#)).

Desde el inicio de COVID-19, cada país ha tomado sus propias decisiones, mostrando las limitaciones de una instancia global de coordinación que pudiera orientar de manera conjunta y coordinada las medidas en materia de salud. Si algo primó desde el inicio de la pandemia, fueron las acciones adoptadas de manera unilateral, por parte de la mayor parte de los gobiernos del mundo, sobre todo de los países más ricos. La distribución inequitativa de las vacunas

contra la COVID-19 y el acaparamiento por parte de unos pocos países ha sido una muestra de ello.

Este reparto inequitativo de vacunas a nivel global ha sido el resultado, por un lado, de que solo un grupo selecto de países pudo adquirir y/o producir las primeras dosis disponibles y, por otro, de que no todos los países con capacidad para fabricarlas pudieron hacerlo, debido a los oligopolios farmacéuticos. La consecuencia ha sido la escasez y el acceso desigual a las vacunas, ubicando a los países periféricos en un “apartheid de vacunas”.

De hecho, COVAX, el único mecanismo global que hubo para la adquisición y distribución de vacunas ha mostrado sus limitaciones y debilidades justamente por el desincentivo a la cooperación y el “sálvese quien pueda” que ha primado desde que comenzó la pandemia. Por otra parte, los líderes políticos del G20 (que representan las 20 economías principales del mundo), junto con representantes de la Comisión Europea, países africanos y asiáticos, 12 organizaciones internacionales, entes científicos y fundaciones privadas se reunieron virtualmente en Roma, Italia, en una cumbre de salud, con el objetivo de llegar a consensos para mitigar los efectos de la pandemia de COVID- 19.

Allí se acordó que los países ricos donaran dosis a los países necesitados, a través del mecanismo mundial COVAX, o donando las vacunas sobrantes en acuerdos bilaterales, sobre todo a países de África (Belardo, 2021). De esta manera, la beneficencia guió la política del G20 para que todos los países del mundo accedan a las vacunas. Esta política es similar a la de grandes esfuerzos filántropos, como el propuesto por el magnate estadounidense Bill Gates, cuyo enfoque prevaleció en la cumbre de salud del G20. De hecho, Gates aseguró recientemente que la superación de la pandemia del coronavirus a nivel global dependerá de que los países más ricos compartan los excedentes de sus vacunas con las naciones que tienen menores recursos económicos para adquirirlas (Belardo, 2021).

Otro hecho a resaltar fue la 74° Asamblea Mundial de Salud de la OMS llevada a cabo en el año 2021. Al día siguiente de la clausura de la Asamblea, se publicó una comunicación conjunta entre los cuatro directivos de la OMS, el Banco Mundial, el FMI y la OMC en torno al acceso y la brecha de vacunación entre las naciones más ricas y las más pobres. Se propuso un plan de 50 mil millones de dólares, de los cuales, \$22 mil millones provendrían de los gobiernos del G20, como fondos adicionales destinados al ACT-Accelerator para el 2021.

Alrededor de US\$ 15 mil millones podrían provenir de gobiernos nacionales, respaldados por bancos multilaterales de desarrollo, incluida la facilidad

financiera de US\$ 12 mil millones del Banco Mundial para la vacunación. Por su parte, desde el 2021, el FMI está preparando una asignación de derechos especiales de giro (DEG) para impulsar las reservas y la liquidez de sus miembros. Estas iniciativas, además de dar cuenta del rol de los organismos multilaterales y de crédito en el abordaje de la pandemia, fundamentalmente deja a los países periféricos a merced de donaciones, créditos y de financiamiento externo, lo cual engrosa sus deudas y condicionalidades (WTO, 2021).

En plena pandemia, las estrategias geopolíticas no descansan. De esta manera, vemos cómo la salud global se encuentra fuertemente condicionada por los intereses privados, pero también por los países más poderosos, un través de una agenda global donde la mayoría de los países tienen poco margen para decidir.

En el año 2021, el año de la guerra mundial por las vacunas, la salud ocupó un lugar destacado en las agendas de los organismos internacionales y de los foros globales. Lejos de ser la salud pública un derecho global, ha quedado fuertemente condicionada por poderosos intereses económicos y geopolíticos, no solo de los países más ricos sino también de la gran industria farmacéutica y el sector filantrópico.

En un mundo cada vez más interconectado y globalizado -y en especial frente a problemas de salud globales como la Covid-19- las respuestas no pueden ser únicamente individuales, sino que deben construirse de manera colectiva. Esta pandemia coloca en el debate la política que asumen los Estados ante la salud, y los ubica nuevamente en el centro del escenario internacional en la gestión de la crisis.

Se impone, en consecuencia, la urgencia de discutir la arquitectura de la salud global y regional, su agenda y de repensar la cooperación internacional como política epidemiológica que permita efectivamente abordar las inequidades globales y dar respuesta a las necesidades urgentes y persistentes de nuestros pueblos.

A nivel regional, América Latina ha sido una de las áreas más afectadas por la pandemia y, sin embargo, también ha sido una de las regiones que menos dosis de vacunas había recibido inicialmente. Uno de los principales problemas para el acceso a más vacunas es la dependencia latinoamericana de la importación.

Las condiciones estructurales de los sistemas sanitarios juegan hoy un papel central y, en este escenario, las secuelas que han dejado las políticas neoliberales de ajuste al gasto público, implementadas desde la década de 1980, se hacen mucho más visibles (Belardo y Herrero, 2020b). La mercantilización de la salud

a nivel global, la fragmentación de los sistemas sanitarios en la mayor parte de los países del mundo, sobre todo en América Latina, y el debilitamiento de los organismos multilaterales, permiten comprender en gran medida el devenir de la pandemia y entender también las respuestas que se han dado

En América Latina, región que continúa siendo la región más desigual del mundo, la pandemia de COVID19 llega en un contexto de reformas salvajes de sus sistemas sanitarios. En este punto es importante tener presente que esta región presenta un mosaico epidemiológico en el que, en cada país, y al interior de estos, prevalecen diferentes tipos de enfermedades (como tuberculosis, o sífilis congénita) que, si bien la Covid-19 ha opacado, persisten, se agravan y requieren de acciones, infraestructura, profesionales e investigadores de salud específicos.

Sumado a ello, la pandemia afectó a América Latina en un momento de marcada debilidad en algunos de sus procesos de integración, visibilizando incluso cierta fragmentación regional. En contextos de crisis sanitaria, la articulación y la concertación regional podría haber brindado una valiosa oportunidad a los países para potenciar sus capacidades, complementar acciones, no duplicar esfuerzos y sumar las lecciones aprendidas. contribuyendo así a respuestas más efectivas para enfrentar la pandemia (Herrero y Nascimento, 2022).

La actuación conjunta conlleva, además, la posibilidad de reducir las asimetrías, que han sido evidentes en esta crisis pandémica y que las limitaciones por el acceso equitativo a las vacunas vienen reflejando con mayor crudeza (Herrero y Nascimento, 2022). Nadie se salvará solo, y para ello la cooperación regional es fundamental, poniendo a la vacuna como bien público regional, y activando mecanismos para el fortalecimiento de los sistemas de salud, como así también de las capacidades productivas nacionales y regionales, y de mecanismos de distribución equitativa de vacunas en nuestra región

Como nunca la salud ha estado presente en las agendas políticas de los más altos niveles de decisión, y de la mayor parte de los países del mundo en el mismo momento. La pandemia de COVID-19 da cuenta de la necesidad de activar todos los mecanismos políticos, económicos, científicos y sociales que mantengan a la salud en la agenda para minimizar lo más posible la morbi-mortalidad y el impacto social y económico de esta pandemia, como así también hacer frente a nuevas enfermedades. Asimismo, también nos obliga a repensar de qué manera es colocada en esta agenda, con qué intereses y principios. En definitiva, se convierte en una oportunidad para visibilizar los cambios estructurales que necesitan hacerse: los sistemas sanitarios, los temas prioritarios en la agenda internacional de la salud y los intereses económicos que predominan por sobre el derecho universal a la salud.

Conclusiones

La relación dinámica entre salud y enfermedad genera repercusiones que van más allá de sus límites locales, nacionales e incluso regionales. Si bien el sector salud, visto como una pequeña parte de la totalidad, no determina la política internacional, sí influye sobre esa política, en tanto parte integral de los conflictos internacionales.

Como señalan algunos análisis al respecto, aún no hay un abordaje conceptual claro del concepto de Salud Global, lo que hace que muchas veces se utilice en un sentido general, carente de perspectiva crítica. Lo cierto es que este concepto, muy utilizado por distintas instituciones, ha contribuido a aumentar y movilizar enormemente el capital privado en el campo de la salud internacional, lo cual tiene que ver, por supuesto, con que hay una producción y una mercantilización global en el campo de la salud. Este dato no es menor si tenemos en cuenta que muchos de estos actores que participan del financiamiento directo de los Organismos Internacionales, definen también la agenda.

En este sentido, cuando hablamos de Salud Global no podemos reducir el tema a una cuestión de simultaneidad geográfica, o de problemas y soluciones comunes que trascienden las fronteras físicas y políticas, puesto que esto excluye del debate a la mercantilización de la salud, los lucros privados y el papel del capitalismo de mercado.

Sin embargo, en nuestra región, sobre todo en los últimos años, a partir del ciclo de políticas anti-neoliberales de recuperación de la esfera pública y del Estado como actor central, ha habido una postura crítica al modelo de “Ayuda Oficial al Desarrollo” y el paradigma de cooperación internacional tradicional de corte “Norte-Sur” que se dedicó a imponer agendas geopolíticas de los intereses de los Estados centrales cooperantes. De este modo, se abrieron posibilidades creativas de cómo pensar una nueva salud internacional.

Ante el interrogante de si es posible hablar de una Salud Internacional con perspectiva latinoamericana o Sur-Sur, a partir del análisis de su devenir en la región, lo que sí nos muestra el estudio de su trayectoria es que, a pesar de sus raíces coloniales, ha habido distintos momentos -en particular en las últimas décadas- en lo que ha buscado alejarse de las clásicas matrices de la geopolítica Centro-Norte y sus organizaciones internacionales, adoptando una direccionalidad estratégica e innovadora de la cooperación Sur-Sur, en pos de una soberanía sanitaria para la región. Nuevas agendas y estructuras regionales (como UNASUR) han profundizado las relaciones intra-regionales, procurando

-a diferencia de previos proyectos regionales- una nueva cooperación interregional Sur-Sur que ha dado lugar a una agenda innovadora en materia de salud.

De tradición latinoamericana, la salud colectiva y la medicina social elaboraron la construcción integral del objeto salud, desde una perspectiva y una práctica integral de transformación, no en el sentido de transformar “riesgos” aislados o “factores determinantes”, sino de incidir en los procesos de determinación que implican modos históricos estructurales (Breilh, 2013).

En un mundo que, mientras por un lado se integra, por el otro aumentan las desigualdades sociales y las inequidades, los problemas de salud adoptan cada vez más una dimensión internacional. Así, frente a un proceso de salud-enfermedad cada vez más internacionalizado, es preciso internacionalizar las soluciones (Panisset, 1992).

Referencias bibliográficas

- Almeida C. M., Haines, A.F., Pires de Campos, R. (2007). Salud Global: ¿Un nuevo objeto de estudio en salud colectiva? *Revista Palimpsesto, Universidad Nacional de Colombia*, 49-68.
- Almeida, C. M. (2013). Saúde, política externa e cooperação sul-sul em saúde: elementos para a reflexão sobre o caso do Brasil. In: *Fundação Oswaldo Cruz. A saúde no Brasil em 2030 - prospecção estratégica do sistema de saúde brasileiro: Desenvolvimento, Estado e políticas de saúde*. Río de Janeiro: FIOCRUZ/IPEA/Ministério da Saúde/Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República.
- Almeida, C. M. (2020). Gobernanza global en el sector de la salud: Cambios en el “orden mundial”, la arena internacional y los impactos en la salud. *Astrolabio*, (24), 80-124. <https://revistas.unc.edu.ar/index.php/astrolabio/article/view/25394>
- Almeida, C.M. (2017). Parcerias público-privadas (PPP) no setor saúde: Processos globais e dinâmicas nacionais. *Cad. Saúde Pública*, 33 Sup 2, e00197316
- Belardo, M. (en prensa, 2022). Los conflictos bélicos y las organizaciones internacionales de salud. *Revista Soberanía Sanitaria*.
- Belardo, M (2021). Las empresas farmacéuticas y su hábil estrategia de convertir cuestiones de derecho en beneficencia. 9 de agosto. *Revista Hamartia*. <https://www.hamartia.com.ar/2021/05/30/cumbre-g20-salud/>

- Belardo, M., Herrero, M.B. (2020). COVID-19: la OMS en el ojo de la tormenta, *Revista Hamartia*. <http://www.hamartia.com.ar/2020/04/21/oms-tormenta/>
- Belardo, M., Herrero, M.B. (2020b). COVID-19 y el foco en la Agenda Global, *Revista Soberanía Sanitaria*. <http://revistasoberaniasanitaria.com.ar/covid-19-y-el-foco-en-la-agenda-globalas/>
- Bennett, A., Checkel, J. (2014). *Process tracing: From metaphor to analytic tool*. Cambridge University Press.
- Birn, A-E. (2009). The stages of international (global) health: histories of success or successes of history? *Glob Public Health*, 4(1), 50-68. [10.1080/17441690802017797](https://doi.org/10.1080/17441690802017797). PMID: 19153930.
- Birn, A-E. (2011). Reconceptualización de la salud internacional: Perspectivas alentadoras desde América Latina. *Rev Panam Salud Publica*, 30(2), <https://www.scielosp.org/article/rpsp/2011.v30n2/101-105/>
- Birn, A-E. (2014). Philanthrocapitalism, past and present: The Rockefeller Foundation, the Gates Foundation, and the setting(s) of the international/global health agenda. *Hypothesis*, 12 (1). https://saludpublicayotrasdudas.files.wordpress.com/2015/04/birn_philanthrocapitalism_2014.pdf
- Birn, A.-E, Nervi L (2020). (Re-)Making a People's WHO. *AJPH Journal*. <https://ajph.aphapublications.org/doi/abs/10.2105/AJPH.2020.305806>
- Borowy, I. (2019). Global Health. 2019, *Routledge Handbook of Transregional Studies*, Ed. By Matthias Middell. https://www.academia.edu/38387513/Global_Health
- Breilh, J. (2013). La determinación social de la salud como herramienta de transformación hacia una nueva salud pública (salud colectiva). *Rev Fac Nac Salud Pública*. 31 (Supl 1), 13–27.
- Brown, T., Cueto, M., Fee, E. (2006). The transition from 'international' to 'global' public health and the World Health Organization. *Rev. História, Ciências, Saúde Manguinhos*, 13 (3). 623-47.
- Cueto M. (2004). The origins of primary health care and selective primary health care. *American journal of public health*, 94(11), 1864–1874. <https://doi.org/10.2105/ajph.94.11.1864>
- Deciancio, M. (2016). International Relations from the South: A Regional Research Agenda for Global IR. *International Studies Review*, 18(1),106–119.
- Franco A., S. (1990). La Rockefeller y las filantropías afines. En: *El paludismo en América Latina* (pp. 125-227). Franco Agudelo Saul. México: Editorial Universidad de Guadalajara.

- Garber, M. (2021). Los dueños de las vacunas. *Revista Acción*. <https://www.accion.coop/los-duenos-de-las-vacunas>
- García, J. C. (1994). La enfermedad de la pereza. En *Pensamiento social en salud en América Latina* (pp. 150-171). Interamericana, Mc Graw Hill.
- Global Health Watch 5. Septiembre 2018. <https://phmovement.org/global-health-watch-5th-edition/>
- Godue, C. (1992). International Health and Schools of Public Health in the United States. En: *International health: a North-South debate*. Pan American Health Organization, Pan American Sanitary Bureau, Regional Office of the World Health Organization, 259.
- Harman, S. (2012). *Global Health Governance*. Routledge.
- Herrero M.B., TUSSIE D. (2015). UNASUR Health: A quiet revolution in health diplomacy in South America. *Glob Soc Policy*, 15, 261-77.
- Herrero M. B. (2017). Moving towards a South-South International Health: Debts and challenges in the regional health agenda. *Revista Ciencia e Saude Coletiva*, 22, n.7: 2169-2174.
- Herrero, M. B., Loza, J., Belardo, M. (2019). Collective health and regional integration in Latin America: An opportunity for building a new international health agenda. *Rev. Global Public Health*, <https://doi.org/10.1080/17441692.2019.1572207>
- Herrero, M. B., Belardo, M. (2021). Diplomacia sanitaria y geopolítica: La guerra mundial por las vacunas. *Revista Debate Público*. <http://trabajosocial.sociales.uba.ar/debate-publico-julio-de-2021/>
- Herrero, M. B., Nascimento, B. (2022). COVID- 19 in Latin America and the Caribbean: The visible face of a health regional cooperation in crisis. *Revista Brasileira de Política Internacional* 65(1). <https://doi.org/10.1590/0034-7329202200103>
- Kickbusch, I. (2004, 19-22 April). The End of Public Health As We Know It: Constructing global Health in the 21st Century. En *Sustaining Public Health in a Changing World: Vision to Action World Federation of Public Health Association 10th International Congress on Public Health*. The Brighton Centre, Brighton, UK, 1–19. <http://scholar.google.com/scholar?hl=en&btnG=Search&q=intitle:Sustaining+Public+Health+in+a+Changing+World:+Vision+to+Action#0>
- Mateos J., J. (2005). Actas de las Conferencias Sanitarias Internacionales (1851-1938). *Rev Esp Salud Pública*, 79(3), 339-349.

- Panisset, U. (1992). Reflexiones acerca de la salud como asunto internacional. En *Salud Pública Internacional, un debate Norte-Sur*. Washington DC: Organización Panamericana de la Salud; 262.
- Packard, R.M. (2016). *A History of Global Health: Interventions into the Lives of Other Peoples*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Riggirozzi P. (2015). Regionalism, activism, and rights: New opportunities for health diplomacy in South America. *Rev Int Stud*, 41, 407-28.
- Rovere, M. (1990). Aportes para la discusión sobre el campo de salud internacional. *OPS/OMS, mimeo*, 5.
- Rovere, M. (2011). Organismos internacionales de salud y la Argentina. *Voces en el Fénix*, 2 (7), 21-24.
- Ruckert, A., Labonté, R. (2014). Public-private partnerships (ppps) in global health: the good, the bad and the ugly, *Third World Quarterly*, 35(9), 1598-1614. [10.1080/01436597.2014.970870](https://doi.org/10.1080/01436597.2014.970870)
- Sacchetti, L., Belardo, M. (2015). Historia de la salud Argentina y Latinoamericana: Una experiencia innovadora en la Carrera de Medicina. *Rev. Interface - Comunicacao, Saúde, educacao*, 19 (55), 1243-1252. <https://doi.org/10.1590/1807-57622014.1233>
- Sacchetti, L., Rovere, M. (2011). *La salud pública en las relaciones internacionales. Cañones, mercancías y mosquitos*. Editorial El Ágora.
- Teixeira, M.F. (2017). *O Conselho de Saúde da Unasul e os oberani para a construção de oberania sanitária* [Tesis doctoral]. Fundação Oswaldo Cruz, Brasil.
- Velasquez, G. (2015). ¿Sobrevivirá la OMS a la epidemia de Ébola? *Le Monde Diplomatique*.
- Velasquez, G. (2020). Las reformas de la Organización Mundial de la Salud em la época de COVID-19, *South Centre* https://www.southcentre.int/wp-content/uploads/2020/11/RP-121_ES.pdf
- WTO. (2021). El FMI, el Banco Mundial, la OMS y la OMC ponen en funcionamiento un sitio web conjunto de información sobre las vacunas. https://www.wto.org/spanish/news_s/news21_s/igo_28jul21_s.htm

CENTROAMÉRICA EN CÓDIGO COVID 19: ¿NUEVAS OPORTUNIDADES PARA LA COOPERACIÓN Y LA INTEGRACIÓN REGIONAL? (*)

*CENTRAL AMERICA DURING COVID 19: NEW
OPPORTUNITIES FOR COOPERATION AND
REGIONAL INTEGRATION?*

Argentina Artavia Medrano¹

ORCID: 0000-0002-2429-1610



RESUMEN

La pandemia que surgió a inicios del año 2020 provocó incertidumbre en países, gobiernos, sociedades y organizaciones por igual, al colocarlos frente a escenarios desconocidos y complejos. Para la disciplina de las Relaciones Internacionales, estrechamente vinculada con las circunstancias políticas mundiales, es imperativo realizar análisis a partir de la identificación de los hechos más relevantes, del comportamiento de los actores y de sus vinculaciones, así como de los desafíos y amenazas que enfrentan Estados, regiones y sociedades, en el marco del Sistema Internacional conocido hasta ahora. Aun cuando no se han determinado de manera concluyente las consecuencias que las distintas crisis –políticas, sociales, económicas, migratorias, sanitarias– han provocado en la dinámica de las relaciones globales, ni tampoco los elementos que permitan determinar cambios o continuidades en el Sistema Internacional, este artículo pretende aportar algunos elementos preliminares para identificar algunas de las acciones con las que Centroamérica, a través del Sistema de la Integración (SICA), marco institucional de la integración regional y uno de los mecanismos de integración más antiguos en el mundo, enfrentó inicialmente la crisis sanitaria por COVID 19. Este organismo planteó distintos desafíos a los países miembros y al funcionamiento de la institucionalidad regional. En condiciones tan complejas como las actuales, es pertinente preguntarse si la integración y la cooperación resultan ser opciones viables para solucionar los problemas regionales. Las reflexiones que se comparten acá pretenden aportar al debate acerca de las oportunidades que brinda la integración regional centroamericana en contextos de pandemia.

Palabras clave: Centroamérica; cooperación; COVID; integración regional; SICA; pandemia.

1 Universidad Nacional (UNA). Escuela de Relaciones Internacionales. Investigadora. Máster en Educación en Derechos Humanos. Correo electrónico: argentina.artavia.medrano@una.cr



ABSTRACT

The pandemic that emerged at the beginning of the year 2020 caused uncertainty in countries, governments, societies, and organizations, by placing them in front of unknown and complex scenarios. It is imperative for the discipline of International Relations, closely linked to global political circumstances, to develop analyzes based on the identification of the most relevant facts, the behavior of the actors and their links, as well as the challenges and threats faced by states, regions, and societies, within the International System. Even when the consequences that the different crises -political, social, economic, migratory, and health- may have caused in the dynamics of global relations have not been conclusively determined, as well as the elements that allow determining changes or continuities in the International System, this article aims to provide some preliminary elements to identify some of the actions in which Central America, through the Integration System (SICA), initially faced the health crisis due to COVID 19, which posed different challenges to the member countries and to the functioning of the regional institutions. In conditions as complex as the current ones, it is pertinent to ask whether integration and cooperation turn out to be viable options to solve regional problems. The reflections shared in this article aim to contribute to the debate regarding the opportunities that Central American regional integration offers in the context of pandemics.

Keywords: Central America; cooperation; COVID; pandemic; regional integration; SICA.

Introducción: La importancia de los Estudios Internacionales frente a escenarios inciertos y complejos

Los debates sobre las visiones del orden internacional, lo que es o lo que debería ser, su posible reconfiguración y transformaciones, no son nada nuevo. Cada vez que se produce un acontecimiento que pone a prueba la naturaleza y estructura del Sistema Internacional y sus reglas de juego, surgen las interrogantes de si se está a las puertas de un cambio definitivo. Al estar estrechamente vinculadas con las circunstancias políticas, como disciplina académica, las Relaciones Internacionales deben prestar atención a las variables y factores que son necesarios para comprender y analizar la naturaleza de los cambios y transformaciones en la sociedad y en las agendas internacionales.

De acuerdo con [Barbé \(2004\)](#), frente a la visión de orden internacional conviene tener en cuenta tres dimensiones: la teórico-conceptual, la analítica y la política. En cuanto a esta última dimensión (aunque frente a una coyuntura distinta), la autora reflexiona acerca de si existe crisis de intereses o de confianza, si esa crisis podría afectar la visión de orden internacional y además si pueden ofrecer pautas para su transformación.

Desde el inicio del año 2020, el mundo se enfrentó a una serie de desafíos y amenazas al orden internacional: en enero, se produjo el asesinato del general

iraní Qasem Suleimani por parte del ejército de los Estados Unidos; el derribo de un avión ucraniano por parte de Irán y que provocó la muerte de personas de Irán, Canadá, Suecia, Afganistán y Reino Unido; el inicio del juicio político al entonces presidente de los Estados Unidos, Donald Trump; la salida oficial del Reino Unido de la Unión Europea (conocido como Brexit), entre otros acontecimientos. Y en febrero de 2020, apareció el COVID 19, que primero se tradujo en una crisis sanitaria y con actores internacionales tratando de encontrar respuestas y soluciones.

Sin embargo, como bien señala [Barbé \(2020\)](#):

Nada ha comenzado con la pandemia; aunque esta resignifica y reconfigura, (...) y sobre todo ha traído una descomunal incertidumbre. (...) lo que realmente conforma el orden internacional: quién gobierna, con qué ideas y con qué reglas en un sistema de Estados a la vez descentralizado, con Estados soberanos; y globalizado, con problemas que no conocen de fronteras, como el cambio climático o las pandemias; con una economía totalmente interdependiente, basada en cadenas de valor, y con una evolución tecnológica que ha acabado con la idea de tiempo y de espacio (tecnología de la información) y que está acabando con la idea de los límites humanos (inteligencia artificial, biotecnología) (p.17).

La pandemia por COVID 19 alteró no sólo las prácticas cotidianas individuales y sociales, sino también la manera en la que se comprende y se estudia el escenario internacional. La incertidumbre y la complejidad parecen ser los adjetivos que mejor se adaptan a la situación actual, por lo que el análisis de la realidad internacional obliga a una lectura detallada y sistemática de los acontecimientos, tomando en consideración también que hay cada vez una más evidente interrelación entre lo interno y lo internacional. Esto se debe a la presencia de problemas globales que impactan agendas y debates, pero también por la manera en la que se configura y se gestiona el orden internacional ([Busso, 2020](#)).

Diversas son las interrogantes sobre el papel y tipo de Estado necesario en este contexto; sobre la afectación que producirá la pandemia en los sistemas políticos, económicos y sanitarios; sobre la efectividad de las instituciones de la gobernanza mundial; si las respuestas nacionales a la crisis tendrán algún impacto en los procesos de globalización; si existe una nueva polaridad y por lo tanto, una nueva disputa por el poder global y la posible reconfiguración de un nuevo orden mundial.

El desafío para las Ciencias Sociales y particularmente para las Relaciones Internacionales implica realizar abordajes que permitan no sólo comprender los

distintos factores que influyen en las dinámicas mundiales, sino también plantear escenarios para dimensionar sus consecuencias.

En lo que respecta a Centroamérica, pareciera ser que los factores de agudización de la crisis predominan sobre los de cambio. Según [Caldentey \(2022\)](#) “Todos los componentes de la crisis centroamericana tienen relación con o son reflejo de factores de impacto global” (p. 56). Frente a la pandemia por COVID 19, el escenario que se plantea para la región en cuanto al análisis académico estriba en la identificación y estudio de variables como la composición y funcionamiento del sistema de integración, la pertinencia de las reglas y acuerdos, las respuestas conjuntas a la crisis, la influencia de actores extrarregionales, entre otros.

Tal y como lo señala Barbé:

“... el sistema internacional es un modelo o, si se prefiere, un tipo ideal que nos permite abordar la realidad confusa con ideas claras, a riesgo, eso sí, de simplificar en algunos casos la complejidad de la sociedad internacional ... el tipo ideal no está concebido como descripción detallada de la realidad. **Es una reconstrucción elaborada sobre la base de la selección de determinados rasgos**” [negrita añadida] (1995, p.114).

Este artículo, por lo tanto, pretende abordar algunas de estas variables, de manera que pueda servir de insumo para futuros análisis y debates tanto políticos como académicos.

Centroamérica y el Sistema de la Integración: Los esfuerzos para generar respuestas a problemáticas comunes²

Conviene de entrada, hacer algunas precisiones conceptuales. De acuerdo con el [Estado de la Región \(2021\)](#) los conceptos de región e integración regional, han sido utilizados como sinónimos en Centroamérica por razones políticas e históricas. En este sentido y siguiendo esta línea de análisis, en este artículo se utilizarán de la misma forma, entendiendo además que se incluye a Guatemala, Belice, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Costa Rica y Panamá, por cuanto

2 Para ampliar el contenido de este acápite se sugiere revisar la investigación realizada para el Estado de la Región 2021: Solano, G., Artavia, A. y Rodríguez, P. Integración regional en Centroamérica: Evolución reciente y capacidades para la implementación de acciones regionales. [CONARE-PEN 2021](#).

esta definición “privilegia el criterio de las interrelaciones históricamente construidas entre estas naciones, teniendo como telón de fondo la contigüidad geográfica, pues incluye a las siete naciones que ocupan la estrecha franja de tierra entre el Océano Pacífico y el Mar Caribe y las grandes masas continentales de América del Sur y América del Norte” (PEN, 2021, p. 36)³.

En cuanto al concepto de integración regional, es un proceso que tiene el siguiente propósito:

Enlazar las diversas economías y sociedades de una región, mediante la creación de un espacio económico, social y político regido por un marco institucional común (no necesariamente un gobierno común) que establece reglas y modos de operación comunes. Como tal, se trata de un proceso multidimensional que supone un vector de ingeniería social e institucional: las acciones deliberadas y concertadas por parte de una constelación de agentes. (PEN, 2021, p. 36)

Según lo dispuesto en el Protocolo de Tegucigalpa, el SICA es el marco institucional de la Integración Regional, cuyo propósito es el de conformar una “Región de Paz, Libertad, Democracia y Desarrollo” (artículos 2 y 3). Este esfuerzo permitió la creación de un espacio de interlocución política, con el propósito de impulsar la regionalización, en un mundo cada vez más globalizado (Solano, Artavia, Rodríguez, 2021).

El esquema de integración de Centroamérica ha sido un esfuerzo pionero en América Latina, que desde el año 1951 y con la conformación de la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA), tenía el propósito de constituir una comunidad política y económica, que promoviera la integración regional. Con la firma del Tratado de Tegucigalpa (1991), comenzó una nueva etapa de transformación que permitió la consolidación del SICA; se conformó la estructura y marco institucional y se establecieron órganos para el logro de sus fines y objetivos. El Sistema entró en funcionamiento en febrero de 1993.

Según el Programa Estado de la Región (2021) el proceso que permitió conformar y consolidar la integración centroamericana no fue el resultado de un esfuerzo único, sino que es la sumatoria de una serie de acciones que se realizaron en momentos y coyunturas específicas y que llevó a la región en una primera etapa a tomar decisiones para la creación de órganos e instrumentos regionales

3 Es importante señalar que República Dominicana es un socio pleno del SICA desde el año 2013; sin embargo y para efectos de este artículo, no se considera parte de la región a partir de la definición realizada en el párrafo que introduce este acápite.

y, posteriormente, corregir debilidades de gestión y replantear el funcionamiento y operación de las instituciones.

Esto condujo a la creación, por ejemplo, del Consejo Fiscalizador Regional del SICA y en el año 2010, al relanzamiento del proceso de la Integración Centroamericana con la aprobación del Plan de Acción, el cual definió como pilares estratégicos del Sistema la seguridad democrática; la prevención y mitigación de los desastres naturales y de los efectos del cambio climático; la integración social; integración económica; y el fortalecimiento institucional (SICA, 2018).

En junio de 2017, se identificó la necesidad de relanzar un regionalismo mucho más estratégico y se formula entonces el Marco de la Agenda Estratégica Priorizada del SICA, con el propósito de “*capitalizar el potencial de la integración regional como instrumento para el desarrollo*” (Secretaría General SICA, 2018) y con acciones tendientes a mejorar la gestión del sistema, tanto en sus componentes organizativos y de coordinación, como en la toma de decisiones políticas.

El *Marco de la Agenda Estratégica Priorizada del SICA* planteó cuatro grandes líneas estratégicas, coordinadas por la Secretaría General: fortalecimiento de la efectividad de la Secretaría General, coordinación sistémica institucional, reposicionamiento del SICA y la gestión con socios para el desarrollo. También se introdujo una línea más de carácter transversal que se refiere a Derechos Humanos y género.

Este instrumento propició un reordenamiento de los temas y de la agenda de trabajo, logrando la vinculación de las prioridades establecidas en los pilares de la integración y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (Agenda 2030). Esta acción permitió avanzar en la rescritura de objetivos más concretos y menos “aspiracionales”, el establecimiento de metas más claras y la identificación de instancias responsables por cada área temática. Un aspecto importante por señalar es que el documento hace énfasis en la necesidad de ajustarse a los mecanismos para el seguimiento y evaluación, bases fundamentales para la transparencia y la rendición de cuentas (Solano y Artavia, 2020).

Gobernanza y toma de decisiones en la integración regional: Amenazas y desafíos

Los esfuerzos por mejorar la institucionalidad y los procedimientos están encaminados a fortalecer la gobernabilidad, tal y como se dispuso en el Marco de Acción Estratégica. Sin embargo, todavía hay temas pendientes como la falta de seguimiento a las decisiones tomadas, los problemas en el acceso a la información que no permite un adecuado proceso de rendición de cuentas y el debido y necesario control por parte de la sociedad.

Lo complejo del entramado institucional (11 secretarías y 29 instituciones especializadas) es un factor que dificulta el proceso de toma de decisiones y acciones por ejecutar, así como los procesos de seguimiento, evaluación y rendición de cuentas. Tal y como lo señala Delgado, “los pasados compartidos, acuerdos, tratados e instituciones, de alguna u otra forma fueron incorporando una red extensa y entreverada de instituciones que le han dado la forma caótica que tiene esta integración institucional centroamericana” (2014, p. 107).

Por otra parte, la agenda temática y programática del SICA resulta cada vez más compleja y amplia dado que, a partir de las Cumbres Presidenciales, y de los nuevos retos que enfrenta la región, obligan a la institucionalidad del sistema a realizar esfuerzos más focalizados y de mayor profundidad. Adicionalmente, la excesiva concentración de la coordinación y ejecución de mandatos y acciones en la Secretaría General, así como la falta de informes de rendición de cuentas (o al menos el acceso a ellos), dificulta también conocer el estado de cada una de las instancias que componen la institucionalidad. Debe reconocerse, sin embargo, que la propia Secretaría General ha realizado esfuerzos importantes por transparentar los procesos y coordinar la elaboración de informes por órgano, instancia y proyecto, en cumplimiento con lo estipulado en el Marco de Acción Estratégica (Solano, Artavia y Rodríguez, 2021).

Es importante señalar también que, a diferencia de otros procesos de integración, los Estados miembros del SICA no le han transferido competencias soberanas en ninguna materia a ninguno de los órganos de la integración y se han limitado a “atribuirle” propósitos generales. Como consecuencia, las decisiones, que son tomadas por consenso, no pueden interferir con las agendas propias de cada Estado miembro, pero sí deben tratar de incorporar respuestas conjuntas a los mismos problemas (Solano, Artavia, Rodríguez, 2021).

Sin embargo, y a pesar de la normativa disponible y los esfuerzos realizados hasta ahora, el análisis de la información localizada en las páginas oficiales

del SICA permitió identificar la ausencia de informes o su entrega no sistemática, lo que parece evidenciar las dificultades de acceso a la información y el no cumplimiento de las normas y mandatos presidenciales en esta materia. La imposibilidad de acceso a la información es por sí misma un obstáculo a la transparencia y la rendición de cuentas (Solano y Artavia, 2020).

De acuerdo con Mora (2014), el sistema de integración no debe ser entendido como una superestructura desvinculada de los procesos económicos, sociales, políticos y culturales de los países, sino como un proceso cuyas políticas, estrategias y acciones responden -o deberían responder- a los intereses y demandas de los distintos grupos que conforman las sociedades centroamericanas.

A las condiciones estructurales preexistentes en los países y en la propia institucionalidad, se le agregan los impactos provocados por la COVID 19, situación que ha puesto a prueba no solo al Sistema de Integración, sino también a sus gobiernos y sociedades.

La integración regional a prueba: Decisiones y acciones conjuntas frente a la pandemia

Los procesos de integración regional inciden en la manera en la que los países se vinculan y se relacionan. Para Grasa, “las relaciones Estado-sociedad -o sea, las relaciones de los Estados con los contextos sociales domésticos y transnacionales en los que están insertos- tienen un impacto fundamental y perceptible en la conducta de los Estados en la política mundial” (2014, p.113).

La COVID 19 evidenció condiciones que los países a lo interno y como región, no han podido resolver: pobreza, desigualdad, economías con poco crecimiento. Por otra parte, la debilidad institucional y la lentitud en la toma de decisiones, se ven agravados por la amenaza de los autoritarismos, que ponen en jaque a algunos de los sistemas políticos centroamericanos⁴.

si bien es cierto la pandemia no es la que nos trajo todos los problemas que tenemos, la verdad es que la pandemia lo que hizo fue, como dicen algunos países, nos desnudó las vergüenzas y nos puso de manifiesto muchos de los retos históricos que no hemos podido superar. (Salguero, 2020)

4 Para información más detallada sobre datos estadísticos en estos temas, se sugiere revisar el Sexto Informe del Estado de la Región 2021 (PEN, 2021).

Conviene aquí introducir el término *sindemia*, un enfoque que revela las interacciones biológicas y sociales que son importantes para el pronóstico, el tratamiento y la política de salud (El Espectador, 2020). De esta forma, las repercusiones de la COVID 19 deben ser consideradas en sus dimensiones sociales y biológicas, pero también políticas y económicas:

La consecuencia más importante de ver al COVID 19 como una *sindemia* es subrayar sus orígenes sociales. ... no importa cuán efectivo sea un tratamiento o una vacuna protectora, la búsqueda de una solución puramente biomédica para COVID 19 fracasará. A menos que los gobiernos diseñen políticas y programas para revertir las profundas disparidades, nuestras sociedades nunca estarán verdaderamente seguras contra el COVID 19. Ver al virus como una ‘*sindemia*’ invitará a una visión más amplia, que abarque la educación, el empleo, la vivienda, la alimentación y el medio ambiente. (El Espectador, 2020)

El 2020 encontró a la región en preparativos para conmemorar el Bicentenario de la Independencia (setiembre de 2021), el 35 aniversario de los Acuerdos de Paz de Esquipulas y el 30 Aniversario de la creación del SICA. El entonces Secretario General, expresidente de Guatemala y uno de los firmantes de los acuerdos de paz, Vinicio Cerezo Arévalo, manifestó la necesidad de resignificar el espíritu de Esquipulas, de manera que en conjunto, la región pudiera enfrentar los problemas estructurales y la desigualdad, tomando en cuenta que:

La integración centroamericana no es solamente una aspiración, es un espacio de diálogo político para potenciar nuestras ventajas y avanzar armónicamente en la construcción de sociedades modernas; eso la convierte en una herramienta estratégica. Para una región que, a través de los Acuerdos de Paz de Esquipulas, decidió elevar las voces por encima de las balas y encontrar caminos centroamericanos para la paz, la integración también es sinónimo de paz y cooperación.

Ha llegado el momento de profundizar y fortalecer el proceso de integración centroamericana para, no solo salir mejor librados de la crisis que enfrentamos, sino también para aprovechar al máximo nuestro potencial y oportunidades como región para construir sociedades más modernas. La integración debe ser la gran interlocutora para facilitar las convergencias en las definiciones estratégicas. (Cerezo, 2020, p. 5)

Frente a la propagación del virus SAR-COV-2, los países centroamericanos, como región, fueron una de las primeras regiones en el mundo en buscar soluciones conjuntas. Por iniciativa de la Presidencia Pro Témpore de Honduras y la Secretaría General del SICA, los presidentes de Guatemala, Honduras, Nicaragua, Costa Rica, Panamá y República Dominicana y el Viceprimer Ministro

de Belice, sostuvieron una reunión virtual extraordinaria el 12 de marzo de 2020, con el objetivo de coordinar acciones y medidas conjuntas, asumiendo la importancia de los esfuerzos nacionales, pero también la responsabilidad de atender regionalmente la situación (SICA, 2020a).

Producto de la reunión, se adoptó la Declaración “*Centroamérica unida contra el coronavirus*” y se instruyó al Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores, al Consejo de Ministros de Salud de Centroamérica (COMISCA) y al Centro de Coordinación para la Prevención de Desastres en América Central y República Dominicana (CEPRENAC), para que en conjunto con la Secretaría General, procedieran con la elaboración de un “*Plan de Contingencia Regional, orientado a complementar los esfuerzos nacionales para la prevención, contención y tratamiento del COVID 19 y otras enfermedades de rápida propagación*” (SICA, 2020b).

Además, según lo dispuesto en la Reunión de Presidentes y Jefes de Estado -el nivel de decisión política más alto del Sistema- debían mantener “una fluida comunicación sobre la evolución natural de la enfermedad, los nuevos casos positivos COVID 19 y las medidas adoptadas como respuesta ante la pandemia.” (Declaración Jefes de Estado y de Gobierno, artículo 5, SICA, 2020a).

El Plan de Contingencia Regional se estructuró en cinco ejes, tres centrales y dos de carácter transversal (SICA, 2020b), tal y como se detalla en el siguiente cuadro:

Cuadro 1
Ejes del Plan de Contingencia Regional del SICA 2020

Ejes	Objetivo general	Componentes
1. Salud y Gestión del Riesgo	Complementar los esfuerzos nacionales para la prevención, contención, tratamiento y recuperación de la COVID-19.	1.1: Medidas de Prevención y Contención. 1.2: Medidas de manejo de pacientes en cada tipo de casos. 1.3: Armonización de mensajes informativos, preventivos y educativos. 1.4: Acceso a medicamentos, dispositivos médicos y otros bienes de interés sanitario, a través de la Negociación Conjunta COMISCA, en el marco del SICA. 1.5. Mecanismo Regional para fortalecer la capacidad de preparación, mitigación, respuesta y asistencia humanitaria.

Ejes	Objetivo general	Componentes
2.Comercio y Finanzas	Apoyar a los Estados miembros del SICA en la implementación de programas para apoyar las medidas que cada gobierno impulsa para enfrentar la pandemia del COVID-19, que incluya, además, componentes para promover en el menor tiempo posible, medidas robustas para enfrentar los inminentes efectos económicos negativos de la pandemia e impulsar la reactivación de las economías de los países.	2.1: Comercio 2.2: Finanzas
3.Seguridad, Justicia y Migración	Contribuir en el sector seguridad, justicia y migración de los países miembros del SICA, a través del establecimiento de lineamientos regionales que permitan la ejecución del trabajo articulado incorporando medidas de bioseguridad para enfrentar la propagación y letalidad del virus.	3.1. Seguridad pública 3.2. Migración Componente 3.3. Centros de privación de libertad 3.4. Aplicación de justicia
EJES TRANSVERSALES		
4.Comunicación Estratégica	Comunicación de carácter estratégico, a los diferentes sectores y actores	1. Sistematizar y difundir información oportuna a la población de los países que forman parte del SICA, sobre las acciones concretas que se realizan para dar cumplimiento al Plan de Contingencia Regional. 2. Mantener una comunicación fluida y articulada entre los diferentes Gobiernos e Instancias regionales. 3. Articular las acciones de comunicación de los ejes que componen el Plan de Contingencia Regional.
5.Gestión de la Cooperación Internacional	Consecución de los recursos que, desde lo regional, apoyen de forma complementaria los esfuerzos que los gobiernos están realizando en cada uno de los Países Miembros del SICA.	

Fuente: Elaborado por Artavia, Rodríguez y Solano (2021), con base en información de SICA, 2020b.

Además de ordenar y coordinar las acciones frente a la pandemia, uno de los valiosos aportes de este Plan es que establece acciones de seguimiento de las decisiones y medidas implementadas, así como las tareas y responsabilidades por sector. A través de una matriz de seguimiento, la Secretaría General deberá solicitar a cada Comité Sectorial un reporte periódico de los avances en el cumplimiento de las acciones planificadas y los logros alcanzados. Este ejercicio podría derivar a mediano y largo plazo en el mejoramiento de la transparencia y rendición de cuentas de la institucionalidad regional, materia en la que el Sistema tiene importantes vacíos (Solano, Artavia, Rodríguez, 2021).

No es posible comprender la respuesta casi inmediata (dos días después de que la Organización Mundial de la Salud declarara la pandemia, se convocó a una reunión extraordinaria de Presidentes y Jefes de Estado), sin tomar en cuenta el proceso de toma de decisiones que durante varios años ha realizado el SICA en materia social. De acuerdo con el Estado de la Región (2021) en el periodo 2010-2018, del total de mandatos aprobados en las reuniones de presidentes y jefes de Estado en el marco del pilar de Integración Social: trece se refieren a salud; seis a seguridad alimentaria; cinco a inclusión social y lucha contra la pobreza; tres sobre la aprobación e implementación de la Política Regional de Igualdad y Equidad de Género (PRIEG).

La Reunión de Presidentes gestó la mayor cantidad de mandatos en el tema de la salud. Algunos están relacionados con apoyar los instrumentos o foros de planificación del sector, por ejemplo, la aprobación de la Política Regional de Salud 2015-2022 e instrucción a la institucionalidad del SICA y al Consejo de Ministros de Salud de Centroamérica (Comisca) para su implementación; o bien, impulsar la instalación de un Foro Intersectorial Regional para la Salud. Otros mandatos son específicos; tal es el caso de un mandato que instruye al Comisca para “fortalecer los mecanismos para hacer efectivo y sostenible el proceso de negociación y compra de medicamentos esenciales para la región. (2021, p. 147)

Esto permite evidenciar que, a pesar de las críticas que se han realizado sobre la integración regional -algunas señaladas párrafos atrás- Centroamérica ha dado pasos importantes en aras de enfrentar los múltiples desafíos en materia social, no solo aprobando medidas y acciones conjuntas, sino también buscando el respaldo de la cooperación internacional.

Adicionalmente a las medidas sanitarias, los gobiernos adoptaron una serie de medidas económicas, de restricción, movilidad y apoyo a grupos sociales y sectores productivos específicos (PEN, 2021). Además, lograron el apoyo financiero del Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) a través

del “Programa de Emergencia de Apoyo y Preparación ante el COVID 19 y su reactivación económica”, que incluía ayuda de emergencia con fondos no reembolsables (US\$8 millones), la compra y suministro de medicamentos y equipo médico (US\$4.2 millones); crédito para apoyar la gestión de liquidez de los Bancos Centrales (US\$1,000 millones), así como el apoyo a campañas de prevención y contingencia (US\$25,000). También, a través del BCIE se logró apoyar al sector de las MYPIMES y fortalecer el tejido empresarial de la región (US\$350 millones) (PEN, 2021).

Cuadro 2
Tipo de medidas adoptadas en diversos ámbitos
Marzo-noviembre 2020

Salud	Social	Economía	Laboral	Movilidad
<ul style="list-style-type: none"> • Declaratoria de emergencia sanitaria. • Adopción de protocolos de higiene y salud (con base en lineamientos de la OMS). • Adecuación y equipamiento de centros hospitalarios (excepto en Belice y Nicaragua). • Campañas educativas a la población. 	<ul style="list-style-type: none"> • Suspensión, prórroga o reducción de tarifas de servicios básicos (agua, electricidad, telefonía e internet). • Entrega de paquetes de alimentos. • Programas de subsidios temporales (Bono Proteger en Costa Rica; Honduras Solidario; Panamá Solidaria; Plan Quédate en Casa de República Dominicana). 	<ul style="list-style-type: none"> • Fondos de apoyo a las Mipymes, facilitación de deudas y subsidios. • Suspensión, reducción o exoneración del pago de tributos. • Flexibilización de condiciones crediticias. • Suscripción de empréstitos de organismos internacionales (FMI, BID y BCIE). • Traslado de fondos públicos de instituciones a la Hacienda Pública (Costa Rica). 	<ul style="list-style-type: none"> • Suspensión de actividades laborales presenciales. • Implementación de protocolos de seguridad e higiene en lugares de trabajo. • Regulación del teletrabajo. 	<ul style="list-style-type: none"> • Suspensión de actividades públicas. • Establecimiento de toques de queda o cuarentenas. • Restricciones vehiculares. • Cierre de aeropuertos y fronteras terrestres.

Nota: PEN, 2021, p. 159.

Sin embargo, a pesar de las medidas adoptadas y consignadas en el cuadro anterior, la pandemia profundizó las condiciones y desigualdades preexistentes. De acuerdo con la [Comisión Económica para América Latina y el Caribe \(CEPAL\) \(2022\)](#), las metas que a nivel latinoamericano presentan retrocesos o estancamientos son, entre otras, pobreza, desnutrición y seguridad alimentaria, agricultura sostenible, productividad económica e innovación, empleo pleno y trabajo decente, instituciones eficaces, acceso público a la información.

A pesar de que muchas de las trayectorias se recuperarían en los años siguientes, en estos casos la recuperación no alcanzará para retomar los niveles previos a la pandemia. Más aún, las diversas evoluciones y los rebrotes de la enfermedad incrementan la incertidumbre respecto de los impactos de la pandemia en el largo plazo en todas las áreas del desarrollo. Por lo tanto, las previsiones a 2030 pueden verse afectadas y mostrar evidencia de detrimento en la consecución de las metas. ([CEPAL, 2022, p. 47](#))

En lo que se refiere a Centroamérica, el panorama es similar. En el siguiente cuadro, el Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (IGEFI) sistematiza el grado de avance en cada uno de los objetivos.

Cuadro 3 Centroamérica: Grado de avance en el cumplimiento de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible

Centroamérica: grado de avance en el cumplimiento de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible

Número	Objetivo de Desarrollo	Costa Rica		El Salvador		Guatemala		Honduras		Nicaragua		Panamá	
1	Fin de la pobreza	●	↗	●	↗	●	→	●	→	●	↓	●	↗
2	Hambre cero	●	↗	●	↗	●	→	●	→	●	↗	●	↗
3	Salud y bienestar	●	↗	●	↗	●	↗	●	↗	●	↗	●	↗
4	Educación de calidad	●	↑	●	↓	●	→	●	→	●	●	●	●
5	Igualdad de género	●	↑	●	→	●	↗	●	↗	●	↗	●	↗
6	Agua y saneamiento	●	↑	●	↗	●	↗	●	↑	●	↗	●	↑
7	Energía asequible y no contaminante	●	↑	●	↗	●	↗	●	↗	●	↗	●	↑
8	Crecimiento económico y trabajo decente	●	→	●	→	●	↗	●	↗	●	→	●	↗
9	Industria, Innovación e Infraestructura	●	↗	●	→	●	→	●	↗	●	→	●	↗
10	Reducción de desigualdades	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
11	Ciudades y comunidades sostenibles	●	↑	●	↗	●	↗	●	↗	●	↗	●	↑
12	Producción y consumo responsables	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
13	Acción por el clima	●	↗	●	↑	●	↑	●	↑	●	↑	●	→
14	Vida submarina	●	→	●	↓	●	↗	●	→	●	→	●	↗
15	Vida de ecosistemas terrestres	●	↓	●	↓	●	↓	●	↓	●	↓	●	↓
16	Paz, justicia e instituciones sólidas	●	↗	●	↗	●	↗	●	→	●	→	●	↗
17	Alianzas para lograr los Objetivos	●	↗	●	↗	●	→	●	→	●	↗	●	↗
Resultado Final		●	↗	●	↗	●	↗	●	↗	●	↗	●	↗

● Objetivo alcanzado ● Rezago moderado ● Rezago Significativo ● Rezago crítico
 ↑ Trayectoria esperada ↗ Avance moderado → Estancado ↓ Decreciente
 N.D. Datos no disponibles

Fuente: Icfef con datos del Sustainable Development Report 2021

Nota: Medina, 2021.

De la información del cuadro anterior, se evidencia no sólo la necesidad de tomar decisiones, sino de coordinar acciones conjuntas para enfrentar los desafíos que supone el cumplimiento de compromisos internacionales, pero más importante aún, el bienestar de los distintos sectores sociales, muchos de los cuales se encuentran en condiciones de extrema vulnerabilidad. Si bien es cierto, las responsabilidades las tiene que cumplir cada gobierno, teniendo en cuenta las prioridades y particularidades de cada país, también hay un compromiso de apoyo internacional para alcanzar las metas, a partir de lo dispuesto en el Objetivo 17, que promueve la construcción de alianzas y la movilización de recursos y financiamiento.

El papel de los actores extrarregionales: ¿Reconfiguración del orden internacional o solo un cambio en la estrategia?

Aun cuando el propósito de este artículo se centra en la identificación de las respuestas y acciones desde la integración regional con respecto a la pandemia, conviene al menos mencionar el papel de algunos actores extrarregionales en este contexto.

Desde la perspectiva teórica de la interdependencia, en un mundo globalizado e interconectado, es la cooperación internacional y no el conflicto, lo que verdaderamente puede explicar el comportamiento de los Estados en el sistema internacional. La pandemia ha puesto en evidencia que el poder global está menos concentrado y que ningún país tiene la capacidad o la fuerza de imponer el orden. “El nuevo orden mundial no surgirá, entonces, de una hegemonía unilateral ni bipolar, sino será más multipolar y fluido” (Bitar y Zovato, 2021, p. 29). De acuerdo con los autores, con la excepción de la Organización Mundial de la Salud (OMS) los organismos internacionales demostraron poca capacidad para coordinar con los estados nacionales acciones y estrategias frente a la crisis sanitaria. “Es patente que el orden internacional forjado en los años 50 no da el ancho para esta crisis, está en curso de transformación, pero aún no se vislumbra uno nuevo” (Bitar y Zovato, 2021, p. 29).

Frente a la incertidumbre inicial, las grandes potencias rápidamente replantearon o reforzaron la manera en la que se estaban vinculando con los otros actores internacionales, sobre todo los países con menos recursos, a partir de donaciones de insumos médicos y sanitarios que garanticen de alguna manera, nuevos acercamientos multilaterales, inspirados en la colaboración internacional, pero que también constituyen nuevas formas de dependencia.

La creación de vacunas y su acaparamiento por parte de pocos países,(sic) ha dado paso a una geopolítica y diplomacia de las vacunas; mismas que se han convertido en una herramienta política más de los Estados para asegurar presencia e influencia; tal cual ha sido el caso de China y Rusia y, más recientemente, de los Estados Unidos con su plan para donar cerca de 500 millones de vacunas (...). En este sentido, un rápido acceso y con precios razonables tanto a las vacunas y otros componentes médicos esenciales para atender a las personas enfermas por COVID 19,(sic) está determinando los alineamientos y discursos políticos actuales; asimismo, el hecho de que países como Rusia y China hayan desarrollado vacunas con considerables niveles de efectividad,(sic) es un elemento que les reposiciona en el escenario internacional, no solo por demostrar un avance tecnológico importante en materia médica, sino por sus consecuencias geopolíticas a mediano y largo plazo. (Morales, 2021, p. 8)

En efecto, la llamada “diplomacia de las mascarillas” y posteriormente la de las vacunas, permitió un nuevo juego en la geopolítica mundial, del que Centroamérica no estuvo exenta y en el que intenta sacar alguna ventaja, de acuerdo con sus intereses, nacionales o regionales, aunque las posibilidades y los márgenes para hacerlo son reducidos. De acuerdo con [Caldentey \(2022\)](#):

El cambio de ciclo, como revela el conflicto en Ucrania, trae consigo una renovación del marco de las Relaciones internacionales y del tablero de la geopolítica. Un elemento ineludible para Centroamérica que, sometida a este escenario de incertidumbre, no tiene autonomía alguna y debe definir cómo moverse en él, ya que no tiene posibilidad de transformarlo a su favor. El rol de los socios tradicionales de la región será clave para ello. Las relaciones con EEUU y la Unión Europea son de baja intensidad con respecto a otros periodos, y su capacidad de influencia es limitada, más aún cuando sus tradicionales instrumentos de cooperación pierden fuerza por las limitaciones financieras y, especialmente, por cierta desidia en la intencionalidad política de ambos actores, más preocupados por otros problemas y regiones. La irrelevancia del Plan Harris y el fracaso de la reciente Cumbre de las Américas ejemplifican muy bien este fenómeno en el caso estadounidense. La emergencia de China no parece anticipar cambios a corto plazo, aunque la desaparición progresiva de Taiwán parece inevitable en virtud del giro de los países centroamericanos hacia el gigante chino. ([Caldentey, 2022, p. 58](#))

Tal y como se señaló en el texto anterior, las posibilidades que tiene Centroamérica en escenarios complejos como el actual, dependen principalmente de la importancia que los países miembros le otorguen a la integración regional como un mecanismo que contribuya con el mejoramiento de las condiciones de vida de sus respectivas sociedades.

Un marco de intereses claros sobre el alcance del proceso y de racionalidad en los recursos disponibles para impulsarlo mejoraría la capacidad del SICA para ser marco de diálogo político y volver a ofrecer a la región un consenso eficaz para su desarrollo en las próximas décadas. (Caldentey, 2022, p. 63)

Adicionalmente, se requiere de la voluntad de cada uno de los países para lograr la definición estratégica de las acciones y decisiones -incluidos los recursos necesarios para ejecutarlas-, sino también la identificación de las posibilidades de vinculación internacional, tomando en cuenta las prioridades y necesidades nacionales y regionales.

A modo de reflexión final. Nuevas formas de entender la integración y la cooperación en Centroamérica

De acuerdo con Barbé “la pandemia revela, de manera dramática, las grandes incertidumbres del orden internacional del siglo XXI, especialmente en torno al liderazgo del sistema, a las paradojas de la soberanía y a la legitimidad de las instituciones internacionales” (2020, p. 17). Sin duda alguna, los acontecimientos de los últimos dos años, relacionados no solo con aspectos sanitarios producto de la pandemia por COVID 19 sino también los de carácter político y socioeconómicos, representan una oportunidad para analizar desde la región las posibilidades que la integración y la cooperación representan para Centroamérica.

Es preciso señalar que esta es la primera pandemia en ser enfrentada regionalmente en la era digital, por lo que es importante resaltar la implementación de algunas acciones exitosas: la primera, la disposición de los presidentes y jefes de Estado para sesionar virtualmente y poder tener la capacidad de atender rápidamente la contingencia sanitaria⁵.

Un segundo elemento importante en esta transformación digital, fue la incorporación de la firma digital para agilizar la gestión de la institucionalidad. Además, se diseñó una plataforma de información y coordinación a cargo de la Secretaría General que posibilitó el envío de mensajes informativos, preventivos y

5 Es importante señalar que esta es la segunda oportunidad en la que se realiza una reunión virtual de Presidentes. La primera fue en febrero de 2016, convocada también por Honduras, ejerciendo la Presidencia Pro Tempore, a propósito de la emergencia provocada por el virus del Zika. (https://www.sica.int/noticias/concluye-con-exito-primera-reunion-virtual-de-presidentes-en-la-historia-del-sica_1_101934.html). (Solano, Artavia, Rodríguez, 2021).

educativos (vía WhatsApp). El propósito era mantener informada a la población con datos regionales y por país sobre las cifras oficiales del número de casos, las medidas de prevención, los números de emergencia que los países miembros del SICA habilitaron, así como una sala de prensa del SICA con toda la información relevante (Solano, Artavia, Rodríguez, 2021). El salto “obligado” al mundo digital, facilitó la relación entre las instancias de la institucionalidad, al permitir una más rápida coordinación y la toma de decisiones más ágil y oportuna.

Es evidente que la pandemia puso a prueba no solo a las instancias regionales, sino también la capacidad y voluntad de los países para coordinar y articular planes conjuntos. Las respuestas nacionales y la implementación de algunas medidas generaron roces entre países, sobre todo en las vinculadas con los cierres y restricciones en fronteras y aeropuertos, lo que se tradujo también en el impedimento de entrada de personas trabajadoras migrantes, por ejemplo. En este sentido y en el marco de la institucionalidad regional, un aspecto positivo que debe señalarse es la coordinación en la actuación de los gobiernos para “limar asperezas” y posibilitar la búsqueda de soluciones alternativas; de igual manera, se propició el intercambio de experiencias relacionadas con las respuestas que a nivel nacional se tenía frente a los efectos de la pandemia. De esta manera, la institucionalidad regional permitió fortalecer y abrir espacios para el diálogo y la colaboración, así como la discusión al más alto nivel político, que son las cumbres presidenciales.

La institucionalidad centroamericana ha logrado avances importantes a partir de la creación de nuevas instancias regionales y la aprobación de medidas encaminadas a mejorar y fortalecer la gestión institucional. Existe una mejor coordinación de la agenda regional, producto del esfuerzo de la Secretaría General para armonizar las políticas regionales con enfoques intersectoriales, a partir los lineamientos establecidos en el Marco de la Agenda de Acción Estratégica Priorizada del SICA (Solano, Artavia, Rodríguez, 2021).

Es posible pensar que esta nueva crisis, provocada inicialmente por temas sanitarios, abra las posibilidades para reflexionar sobre las transformaciones necesarias y que aún están pendientes de resolver. De acuerdo con [Caldentey \(2022\)](#) el SICA sufre del debilitamiento y erosión en su integración, producto de una crisis multidimensional; los Acuerdos de Esquipulas (firmados en 1989), “que sirvieron para avanzar en la paz, ya no parecen funcionales en un entorno que ha cambiado drásticamente. Los países centroamericanos necesitan un nuevo paquete de consensos y principios sobre los que construir su respuesta a un nuevo escenario de desarrollo” (p. 51).

En este sentido, el recién electo secretario general del SICA, señor Werner Vargas Torres, en el marco de la Conferencia sobre el futuro de Centroamérica, manifestó:

Los retos transnacionales exceden las capacidades individuales de los Estados, por lo tanto la integración centroamericana no es una remembranza de nuestra época federalista, sino un imperativo categórico y pragmático que nos permite hacer frente a estas realidades ... Nuestra aspiración es vivir en paz y armonía. La unión es nuestro medio para alcanzar los intereses comunes, a partir de nuestras similitudes, arraigando así nuestra identidad regional. (*Sistema de la Integración Centroamericana, 2022*)

La pandemia por la COVID-19 representa una oportunidad para analizar desde la región las posibilidades que el sistema otorga para mejorar los mecanismos de cooperación entre países e internacional, así como para valorar la incidencia que el proceso de integración tiene en el bienestar de las sociedades centroamericanas, objetivo prioritario de todos los Estados nacionales. En ese sentido, el Secretario General, como una de sus principales tareas señaló:

Cohesionar a la institucionalidad del SICA a través de una comunicación más fluida, franca y asertiva que promueva un trabajo colaborativo más eficaz y articulado entre los principales Órganos, permitiendo con ello que la población conozca inequívocamente los beneficios de la integración centroamericana. (*Secretaría General SICA, 2022a*)

Una de las primeras acciones dadas a conocer por el señor Vargas Torres luego de su juramentación es promover un proceso de planificación institucional de carácter inclusivo y participativo con diferentes actores vinculados al proceso de integración. Tales aportes se incorporarán al trabajo que la Secretaría General desarrollará en los próximos cuatro años (*Secretaría General SICA, 2022b*).

De acuerdo con *Solano, Artavia y Rodríguez (2021)*, el incremento de las alianzas con socios estratégicos, han implicado esfuerzos importantes encaminados a la sostenibilidad y fortalecimiento de las capacidades regionales y ha permitido a lo largo del tiempo, desarrollar proyectos y ejecutar acciones en diversas áreas temáticas, por lo que conviene en este contexto pandémico, mejorar la gestión de la cooperación internacional, que permita una mejor distribución y priorización de los recursos extrarregionales. De acuerdo con *Bitar y Zovato*, “la salida de esta crisis no pasa por respuestas nacionalistas de corte aislacionista, sino por una mayor coordinación a nivel global, acompañada de una arquitectura internacional multilateral renovada y fortalecida” (p. 20).

Aun cuando desde la fundación del SICA, la cooperación internacional ha favorecido principalmente las agendas ambiental y económica, es importante reconocer el impulso brindado a proyectos y actividades específicas en materia social. En este punto y en vista de los desafíos planteados por la pandemia y dado que la región es altamente dependiente de este tipo de aportes, conviene reflexionar sobre una definición estratégica para buscar socios cooperantes que apoyen la definición temática y las prioridades que los países integrantes del SICA han identificado.

El escenario post pandemia se presenta complejo y desafiante, por lo que todo esfuerzo deberá estar concentrado en la búsqueda de soluciones conjuntas a los problemas compartidos. Centroamérica tiene la oportunidad de repensar la integración y la cooperación y plantearse un futuro en común a partir de acuerdos regionales y un diálogo que posibilite la incorporación de nuevos actores sociales.

Referencias bibliográficas

- Barbé, E. (1995). Barbé Esther. Relaciones Internacionales. Tecnos, Madrid.
- Barbé, E. (2004). Orden internacional: ¿uno o varios? Neoliberalismo, caos y posmodernidad. Recuperado en <https://www.ehu.es/documents/10067636/10729590/2004-Esther-Barbe-Izuel.pdf/1a328769-643d-d700-3060-61f078f6c27e?t=1539186366000>
- Barbé, E. (2020). *El invierno que no llegó: El orden internacional en tiempos de pandemia*. <http://www.revista-redi.es/es/articulos/el-invierno-que-no-llego-el-orden-internacional-en-tiempos-de-pandemia/>
- Barragán, M. (ed.) (2021). El mundo poscovid-19: ¿cambio de paradigma? *Anuario 2021*. Latinoamérica 21 y Fundación Konrad Adenauer. <https://latinoamerica21.com/es/anuario-l21-el-mundo-poscovid-19-cambio-de-paradigma/>
- Bitar, S. y Zovato, D. (2021). América Latina. Los cambios postpandemia. *IDEA International*. <https://www.idea.int/es/news-media/news/es/am%C3%A9rica-latina-los-cambios-postpandemia>
- Busso, A. (comp.). (2020). *Relaciones internacionales en tiempos de pandemia*. Centro de Investigaciones en Política y Economía Internacional (CIPEI). <https://rehip.unr.edu.ar/handle/2133/18304>
- Caldentey, P. (2022). América Central: fin de ciclo, ¿nuevos consensos?. Nueva Sociedad. Julio-Agosto 2022. No. 300. <https://nuso.org/articulo/america-central-fin-de-ciclo-nuevos-consensos/>

- CEPAL (2022). *Una década de acción para un cambio de época. Quinto informe sobre el progreso y los desafíos de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en América Latina y el Caribe*. <https://www.cepal.org/es/publications>
- Cerezo, V. (2020). *Carta por el futuro de la integración centroamericana*. <https://www.sica.int/integracion/2020/carta>
- Delgado, J. (2014). Integración formal, integración real y sociedades civiles en la Centroamérica actual, en: Casa Común e Integración Regional. Ira. Ed. Lara Segura & Asociados. Costa Rica.
- Delgado R., J. (2011). *Supranacionalidad y libre comercio en Centroamérica: De la ilusión comunitaria a la realidad multilateral*. https://www.academia.edu/12413352/Supranacionalidad_y_libre_comercio_publicado_2011
- El Espectador. (2020). COVID-19, no le digamos pandemia sino sindemia. <https://www.elespectador.com/salud/covid-19-no-le-digamos-pandemia-sino-sindemia-articulo/>
- Grasa, Rafael. (2014). Neoliberalismo e institucionalismo. La reconstrucción del liberalismo como teoría sistémica internacional. En Del Arenal, Celestino y Sanahuja, José Antonio. *Teoría de las Relaciones Internacionales*. Tecnos.
- Medina B., A. (2021). El avance de la Agenda 2030 para el desarrollo. <https://mail.icefi.org/blog/el-avance-de-la-agenda-2030-para-el-desarrollo>
- Mora A., J. (2014). A manera de conclusión: Los desafíos de la integración regional centroamericana: Un intento por vislumbrar las perspectivas futuras. En Willy Soto Acosta y Max Sáurez Ulloa, *Centroamérica: Casa común e integración regional*. <http://biblioteca.clacso.edu.ar/gsd/collect/clacso/index/assoc/D9707.dir/CentroamericaCasaComun.pdf>
- Morales-Camacho, M. (2021). 2021: ¿El inicio de la postpandemia? *Relaciones Internacionales*, 94(1). <https://www.revistas.una.ac.cr/index.php/ri/article/view/15548>
- Programa Estado de la Nación. (2021). Sexto Estado de la Región 2021: Versión ampliada / Programa Estado de la Nación. San José, Costa Rica: CONARE - PEN, 2021. <https://repositorio.conare.ac.cr/handle/20.500.12337/8115>
- Salguero O., O. (2020). Webinar: Escenario de la Integración Centroamericana ante la COVID-19. *Facebook*. <https://www.facebook.com/watch/?v=1278354915834786>
- Secretaría General del Sistema de la Integración Centroamericana. (2018). Visión estratégica 2017-2021 de la SG-SICA. https://www.sica.int/documentos/vision-estrategica-2017-2021-de-la-sg-sica_1_111508.html

- Secretaría General del Sistema de la Integración Centroamericana. (2022a). Mensaje Secretario General. https://www.sica.int/noticias/parlamento-centroamericano-juramenta-al-secretario-general-del-sica-werner-isaac-vargas-torres_1_130651.html
- Secretaría General del Sistema de la Integración Centroamericana. (2022b). Secretario General del SICA hace llamado a Secretarías, Órganos e Instancias del SICA a trabajar de forma articulada y fortalecer el diálogo. https://www.sica.int/noticias/secretario-general-del-sica-hace-llamado-a-secretarias-organos-e-instancias-del-sica-a-trabajar-de-forma-articulada-y-fortalecer-el-dialogo_1_130569.html
- Sistema de la Integración Centroamericana. (SICA). (2020a). Declaración de los ejes de Estado y de Gobierno de Belice, Costa Rica, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá y República Dominicana ante la pandemia de COVID-19. https://www.sica.int/documentos/declaracion-de-los-jefes-de-estado-y-de-gobierno-de-belice-costa-rica-guatemala-honduras-nicaragua-panama-y-republica-dominicana-ante-la-pandemia-de-covid-19_1_121406.html
- Sistema de la Integración Centroamericana. (SICA). (2020b). Plan de Contingencia Regional. <https://www.sica.int/coronavirus/plan>
- Sistema de la Integración Centroamericana. (2022). Mensaje del señor Warner Vargas Torres, Secretario General en la Conferencia sobre el futuro de Centroamérica. https://twitter.com/sg_sica/status/1561874156978855936?ref_src=twsrc%5Etfw%7Ctwcamp%5Eembeddedtimeline%7Ctwterm%5Escreename%3Asg_sica%7Ctwcon%5Esl
- Solano, G., Artavia, A. y Rodríguez, P. (2021). *Integración regional en Centroamérica: Evolución reciente y capacidades para la implementación de acciones regionales*. CONARE-PEN 2021
- Solano Aguilar, G. y Artavia-Medrano, A. (2020). *El SICA y la Centroamérica del Bicentenario: Institucionalidad y fortalecimiento de la gobernanza regional*. <http://izcande.com/download/free/Centroame%CC%81rica%20de%20camino%20al%20Bicentenario.pdf>

ORGANIZAÇÕES CRIMINOSAS E GOVERNANÇA HÍBRIDA NA AMÉRICA DO SUL: O CONTEXTO DA COVID-19

ORGANIZACIONES CRIMINALES Y GOBERNANZA HÍBRIDA EN SUDAMÉRICA: EL CONTEXTO DE LA COVID-19

CRIMINAL ORGANIZATIONS AND HYBRID GOVERNANCE IN SOUTH AMERICA: THE COVID-19 SCENARIO

Marcos Alan Ferreira¹

ORCID: 0000-0002-3196-6508



RESUMO

O presente ensaio discute como as organizações criminosas na América do Sul se reconfiguraram diante do cenário pandêmico vivenciado desde finais de 2019. Em particular, examina-se como as práticas e ações conduzidas por estas organizações foram levadas adiante na pandemia, mantendo ou até mesmo dando mais força à influência do crime na vida da sociedade sul-americana. Argumenta-se que para compreender a governança criminal é central considerar a discussão de como os territórios em que estas organizações atuam não são conflitantes com o Estado, mas sim há uma governança híbrida em que coexistem as organizações criminosas e o Estado como duas fontes de legitimidade e autoridade. Há uma complementaridade de ações, na qual se viu durante a pandemia as organizações criminosas ocupando funções do Estado para adoção de medidas protetivas, provisão de assistência, mas sempre com um objetivo claro de manutenção do *status quo* de suas atividades ilícitas. Ao final, nota-se que as organizações criminosas se consolidaram como espaço de governança reconhecido como legítimo durante a pandemia, complementando e, talvez até, eclipsando o papel da burocracia estatal diante da gravidade da emergência sanitária vivenciada, especialmente nos casos de Brasil e Colômbia.

Palavras-chave: América do Sul; Brasil; Colômbia; Governança híbrida; Organizações Criminosas; Pandemia.

1 Universidade Federal da Paraíba. Departamento de Relaciones Internacionales. Profesor Asociado. Doctor en Ciencia Política. Correo eletrônico: marcosalan@gmail.com

Marcos Alan Ferreira





RESUMEN

Este ensayo analiza cómo las organizaciones criminales en América del Sur se han reconfigurado frente al escenario de pandemia vivido desde finales de 2019. En particular, examina cómo las prácticas y acciones realizadas por estas asociaciones se llevaron adelante en la pandemia, manteniendo o; incluso, dando fuerza a la influencia del crimen en la vida de la sociedad sudamericana. Se argumenta que para entender la gobernanza criminal es fundamental considerar la discusión de cómo los territorios en los que operan estas organizaciones no están en conflicto con el Estado, sino que existe una gobernanza híbrida en la que conviven las organizaciones criminales y el Estado como dos fuentes de legitimidad y autoridad. Hay una complementariedad de acciones, en las que se vieron organizaciones criminales durante la pandemia ocupando funciones del Estado para adopción de medidas de protección, prestación de asistencia, pero siempre con un claro objetivo de mantener el statu quo de sus actividades ilícitas. Al final, se advierte que las organizaciones criminales se han consolidado como un espacio de gobernanza reconocido como legítimo durante la pandemia, complementando y, quizás incluso, eclipsando el papel de la burocracia estatal ante la gravedad de la emergencia sanitaria vivida, especialmente en los casos de Brasil y Colombia.

Palabras-clave: América del Sur; Brasil; Colombia; gobernanza híbrida; organizaciones criminales; pandemia.



ABSTRACT

This essay discusses how criminal organizations in South America have re-configured themselves in the face of the pandemic scenario experienced since late 2019. In particular, it examines how the practices and actions carried out by these associations were carried forward in the pandemic, maintaining or even giving force the influence of crime on the life of South American society. It is argued that in order to understand criminal governance, it is essential to consider the discussion of how the territories in which these organizations operate are not in conflict with the state, but rather there is a hybrid governance in which criminal organizations and the state coexist as two sources of legitimacy and authority. There is a complementarity of actions, in which criminal organizations were seen during the pandemic occupying state functions in the adoption of protective measures, and provision of assistance, but always with a clear objective of maintaining the status quo of their illicit activities. In the end, it is clear that criminal organizations have consolidated themselves as a governance space recognized as legitimate during the pandemic, complementing and, perhaps even, eclipsing the role of state bureaucracy in the face of the seriousness of the health emergency experienced, especially in the cases of Brazil and Colombia.

Keywords: Brazil; Colombia; criminal organizations; hybrid governance; pandemic; South America.

Introdução

A pandemia da COVID 19 afetou igualmente os três componentes centrais que fundamentam uma sociedade: indivíduos, instituições e comunidades. O silencioso inimigo ceifou vidas de milhares de latino-americanos, trouxe intenso sofrimento social e psicológico, impôs desafios inéditos ao Estado e impactou comunidades independentemente de classe ou posição social.

Neste contexto, todas as esferas da sociedade, sem exceção, tiveram que se adaptar a um chamado “novo normal”. Mesmo aquelas entidades que conduzem atividades consideradas ilícitas pelas leis dos países, como é o caso do narcotráfico e grupos milicianos, tiveram que repensar suas ações e seu modo de controle de mercados ilegais e territórios. Não havia como simplesmente negligenciar uma realidade pandêmica em que um inimigo invisível estava à espreita pronto para fragilizar a saúde de milhões de pessoas.

Dentro deste contexto, o presente ensaio discute como as organizações criminosas na América do Sul se reconfiguraram diante do cenário pandêmico vivenciado desde finais de 2019. Em particular, examina-se no artigo como as práticas e ações conduzidas pelo crime foram levadas adiante na pandemia, mantendo ou até mesmo dando mais força à influência do crime na vida da sociedade sul-americana. Para nossa análise, examinamos três elementos desta atuação das organizações criminosas: 1) adoção de medidas de proteção e restrição de movimento; 2) provisão de assistência humanitária e alimentar; 3) expansão das organizações criminosas no contexto pandêmico.

Como método, adotou-se a triangulação de dados. Foram examinados artigos científicos publicados sobre temática entre 2020 e maio de 2022, dados disponibilizados pela base *InSight Crime* e experiências colhidas em pesquisas pessoais do autor. Como principal contribuição, argumenta-se que para compreender a governança criminal é fundamental considerar a discussão de como os territórios em que estas organizações atuam não são conflitantes com o Estado. Na realidade, há uma governança híbrida em que coexistem as organizações criminosas e o estado como fontes de legitimidade. Consequentemente, nota-se uma complementaridade de ações, na qual se viu durante a pandemia as organizações criminosas ocupando funções do Estado para controle social, mas sempre com um objetivo claro de manutenção do *status quo* de suas atividades ilícitas.

Ao final, nota-se que as organizações criminosas se consolidam como espaço de governança reconhecido como legítimo durante a pandemia, complementando e, talvez até, eclipsando o papel da burocracia estatal diante da gravidade da emergência sanitária vivenciada.

O ensaio está dividido em quatro partes. Logo após esta introdução, discute-se de maneira mais detida o conceito de governança criminal e governança híbrida, ideias centrais para entender o papel do organizações criminosas na vida social de muitos países da América latina. Em seguida, apresentamos os dados sobre a inserção e governança do crime no contexto da pandemia considerando três elementos conforme mencionado acima. Ao final, concluímos

com os possíveis desdobramentos que a pandemia traz para a problemática do organizações criminosas.

Conceitualizando os conceitos de governança criminal e híbrida

Ainda que a terminologia “organizações criminosas” guarde importantes inconsistências, como problematizado com propriedade pelas pesquisadoras Jaqueline Muniz e Camila Nunes Dias ao defender o termo “domínio armado” (Muniz e Dias, 2022), entende-se aqui que esta última terminologia pode igualmente ser interpretado de diferentes maneiras frente ao objetivo do ensaio. Este domínio pode ser aplicado tanto ao Estado como ente armado legalmente instituído dentro de um dado contrato social, como pode ser também aplicado para grupos que agem à margem dos regramentos deste mesmo Estado. Assim, mesmo reconhecendo a dificuldade de uma definição clara e única para grupos armados que agem fora da lei dentro de um dado Estado, este ensaio usa o termo *organizações criminosas*, mas consciente de suas limitações conceituais.

Em concordância com Hauck e Peterke (2010), ao adotar esta definição não significa que ignoremos que “interesses políticos e institucionais específicos estão na base das diversas iniciativas de combate ao que se considera ‘crime organizado’”, mas igualmente, “não pode haver dúvidas sobre a existência de fenômenos de criminalidade coletiva que podem ter efeitos devastadores sobre o Estado e a sociedade” que impedem “o funcionamento do estado de direito, o desenvolvimento sustentável e, em particular, a segurança humana” (Hauck e Peterke, 2010, p.411).

Adota-se aqui como parâmetro a definição proposta pela Organização das Nações Unidas. Para a entidade, “grupo criminoso organizado” seria um grupo estruturado de três ou mais pessoas, existindo por um período de tempo e atuando em conjunto com o objetivo de cometer um ou mais crimes graves para obter direta ou indiretamente benefícios materiais ou financeiros (ONU, 2000). Por sua vez, entende-se por “crime grave” uma conduta que possa levar à punição de privação de liberdade de quatro anos ou mais (ONU, 2000). No caso da América do Sul, destacam-se nesta categoria tanto as organizações criminosas voltadas ao mercado ilícito de drogas, como também aquelas definidas na literatura recente como milícias² (Nobre e Ferreira, 2021; Pimenta, *et.al.* 2021).

2 Entende-se aqui por grupos milicianos “redes criminosas que atuam em atividades econômicas e de controle territorial de forma ilegal com base no uso de força e coação. São o estágio mais avançado dos grupos de extermínio (...). A nomenclatura foi propagada a partir de discursos midiáticos e

As organizações criminosas podem ser destacadas como importantes atores não-estatais violentos (ANEVs) (ou grupos não-estatais armados) que operacionalizam dinâmicas híbridas de governança em determinados territórios (Ezrow, 2017; Ferreira, 2019; Pimenta *et.al.*, 2021). Por governança entendemos aqui “qualquer coletividade, privada ou pública, que emprega mecanismos informais e formais de direção para fazer demandas, traçar metas, emitir diretrizes, buscar políticas e gerar conformidade” (Rosenau, 2004, p. 32). Além disso, por governança também se compreende uma estratégia de coordenação causal, envolvendo mecanismos formais e informais para gerenciar um problema ou questão específica (Villa, Braga e Ferreira, 2021).

Com relação aos ANEVs, estes emergem como agentes livres de soberania sem o objetivo de mudar a estrutura política do Estado-nação em que operam (Rosenau, 1990). Em vez disso, eles podem construir um novo tipo de “soberania social”, capaz de estruturar “práticas e agência em uma determinada área da vida social” (Latham, 2000, p. 3). Esse tipo de soberania mina a autoridade tradicional dos Estados sobre seu povo e proporciona modos particulares de governança profundamente arraigados, mas informais, em um determinado espaço social³ (Lilyblad, 2014; Villa, Braga e Ferreira, 2021; Zizumbo-Colunga, 2019). Este é o caso de diversas organizações criminosas operantes na América do Sul.

Há uma literatura emergente sobre como ANEVs fornecem governança onde há falta de controle estatal ou quando ele é contestado (Villa, Braga e Ferreira 2021; Podder, 2017; Schubert, 2016). Nestas localidades, frequentemente existe um sistema híbrido de governança que pode ser entendido em duas dimensões. Por um lado, a chamada governança horizontal (por meio de regras, normas e práticas informais) concentra-se nas relações sociais estabelecidas entre uma multiplicidade de atores e indivíduos não estatais, que podem variar de organizações internacionais a organizações criminosas e grupos armados.

A governança horizontal de entidades criminosas – muitas vezes denominada governança criminal (Lessing, 2020; Ferreira e Richmond, 2021) – surge nos espaços sociais ao criar formas informais de autoridade e legitimidade. Por outro lado, a governança vertical está relacionada às regras formais, normas e

políticos como forma de tentar legitimar velhas práticas de execução sumária por grupos informais armados compostos por agentes de segurança do Estado. Também suaviza as reais consequências dessas ações e o real significado das antigas terminologias” (Nobre e Ferreira, 2021, 134).

3 Os espaços sociais são entendidos aqui de acordo com a definição de Pierre Bourdieu: “A estrutura do espaço social se manifesta [...] na forma de oposições espaciais, espaço físico apropriado funcionando como uma metáfora espontânea para a ordem social” (Bourdieu 2018: 106). Além disso, os espaços sociais são territórios limitados definidos pelos grupos que os controlam, de modo que a delimitação entre o território que está dentro e fora desses espaços sociais é fluida e dinâmica.

práticas institucionalizadas que representam a interação de atores estatais, não estatais e indivíduos nos níveis local, nacional, regional e global (Villa, Braga e Ferreira, 2021; Rosenau, 2004, Boege *et.al.*, 2008).

Embora a governança formal liderada pelo Estado e organizações internacionais sejam frequentemente o foco principal na maioria dos estudos em Relações Internacionais sobre governança (Rosenau, 1990; Rosenau, 2004; Hänggi, 2005), também é fundamental entender dinâmicas menos formalizadas e em rede consolidadas em ambientes onde as organizações criminosas operam. Neste debate, Clunan e Trinkunas (2010) cunham a ideia de “espaços não governados”, que na verdade são governados até certo ponto por atores não-estatais, mas na qual o Estado se mostra ausente ou perversamente negligente (ver Pearce 2010). Como apontado com perspicácia por Victória Santos (2021), vale ressaltar que estes “espaços desgovernados” – termo que a pesquisadora utiliza – são eventualmente instrumentalizados pelo Estado para reprimir empobrecidas parcelas da população através de políticas militaristas.

Por sua vez, Schlichte e Schneckener (2015), bem como Podder (2017), descrevem como os grupos armados não-estatais podem produzir formas mínimas de legitimidade, como foi o caso da construção histórica do Estado moderno (Tilly, 1985) e da própria democracia (Olson, 1993). Neste debate, entende-se que as organizações criminosas também são capazes de criar ordens legítimas compartilhadas com a autoridade estatal, fazendo com que a governança “não seja mais domínio exclusivo de estados ou governos” (Williams, 2008, p.6).

Nesse sentido, é ilustrativo o caso do Primeiro Comando da Capital (PCC) em São Paulo. Esta organização criminosa com forte atuação em vários estados do Brasil (e também no Paraguai, Bolívia e Colômbia), tem sido capaz de gerar espaços complexos de governança própria em bairros periféricos e presídios onde dominam o tráfico de drogas, estabelecem estatutos de convivência entre o crime e a sociedade, e até mesmo cria modelos de justiça paralela com os chamados “tribunais do crime” (ver Willis 2015; Manso e Dias 2018; Richmond e Ferreira, 2021; Ferreira e Gonçalves, 2022). Caso similares podem ser testemunhados na América do Sul, como na atuação do Clan del Golfo e Los Urabeños na Colômbia, Família do Norte (FDN) e Comando Vermelho (CV) no Brasil, e Los Lobos e R7 no Equador.

Willis (2015) demonstra que organizações criminosas estruturadas operam esquemas de governança de baixo para cima. Ele descreve que a governança de organizações criminosas como o PCC – e seus homólogos, como o CV e FDN (Ferreira e Framento, 2019) – acabam por fornecer

uma visão muito necessária sobre as formas de segurança e governança que não são assumidas pelas instituições formais de justiça e legalidade do estado. Nesses locais, antes caracterizados pela ausência de autoridade central, o PCC representa um canal de autoridade hoje mais ou menos incontestável. Segurança relativa, noções de solidariedade e estruturas de assistência social são pilares dessa autoridade(...). A polícia, sempre vista como não confiável, irresponsável, violenta e/ou corrupta, foi substituída por uma ordem social completa com suas próprias normas, noções de justiça e modos de punição (Willis, 2015, p.57).

Logo, torna-se importante indagar como as organizações criminosas podem coexistir com autoridade do Estado quando são capazes de combinar formas horizontais e informais de governança em desafio às estruturas tradicionais de autoridade. Pode-se dizer que tais entidades exercem autoridade quando se engajam na governança horizontal sobre os espaços sociais fornecendo normas que estruturam a experiência dos cidadãos no lugar da presença formal do Estado (Arjona, 2016; Villa, Braga e Ferreira, 2021).

Modos informais de governança emergem em territórios de estado limitado, e operam ‘fora’ do controle de um governo, mas podem alcançar uma medida de legitimidade entre as populações locais e o próprio Estado. De acordo com a estrutura analítica proposta por Lilyblad (2020), os grupos criminosos constroem uma “ordem social ilícita” completa quando consolidam o domínio em três áreas principais: controle territorial, competição por autoridade e capacidade de estabelecer novas instituições, incluindo normas e regras que determinam o que constitui “a lei” dentro de um determinado espaço.

Considerando este contexto, para os propósitos deste estudo, governança híbrida refere-se à autoridade e controle compartilhados entre o Estado e a governança criminal em uma mesma área geográfica. Como definem Pimenta, Suarez e Ferreira (2021, online), em outras palavras,

a governança híbrida é a presença de diferentes fontes de autoridade em um mesmo espaço, onde a violência, as regras e a conduta moral são geridas por atores legais e ilegais. O nível de análise mais adequado para esse fenômeno é o local, como bairros e bairros marginalizados, urbanos ou rurais, que podem se sobrepor nacionalmente, regionalmente ou mesmo transnacionalmente.

Em geral, na América Latina encontramos dois espaços sociais em que coexistem fortemente a legitimidade do Estado e do crime: nas prisões e em bairros periféricos considerados estratégicos para condução de negócios ilícitos. Uma coexistência de formas de governança formais (verticais/estatais) e informais (horizontais/criminosas), misturando atores estatais e não estatais, governam essas áreas.

Nesses espaços socialmente delimitados, organizações criminosas podem competir para realizar seus negócios ilícitos e logo compartilhar a governança com o Estado, proporcionando, se necessário, serviços públicos, como serviço de higiene básica, segurança e resolução de conflitos, TV a cabo e coleta de lixo (Lessing, 2020). Salienta-se aqui que não necessariamente a governança criminal pretende substituir o Estado. Na realidade, elas visam o controle social para desenvolver seu modelo de negócios, coexistindo com um Estado negligente em sua tarefa elementar – sob a ótica da ciência política clássica – de garantir o monopólio do uso legítimo da violência.

Em um cenário caracterizado pela interação entre uma multiplicidade de formas de governança, o hibridismo tende a emergir. Conforme definido por Villa, Braga e Ferreira (2021, online), temos aqui:

modos fluidos de interação formal e informal entre atores estatais e não estatais na interseção das dimensões horizontal e vertical da governança. Na dimensão horizontal, observamos como atores não estatais fazem uso instrumental de práticas de violência e coerção para estabelecer e manter práticas rotineiras de interação social em um determinado espaço social.

Essa abordagem é inovadora em comparação com outras análises sobre as estratégias empregadas por organizações criminosas. Além da dimensão horizontalizada da governança criminal acima mencionada, na dimensão vertical da governança híbrida observamos o Estado exercendo sua autoridade formal sobre espaços e populações, mas com uma dinâmica sobreposta. Aqui, “atores estatais e não estatais se comportam de acordo com o outro, constringendo ou calculando suas ações considerando os interesses as respostas um do outro” (Villa, Braga e Ferreira 2021, online). Além disso, “em tal ambiente [de governança híbrida], o ‘Estado’ não tem uma posição privilegiada como quadro político que proporciona segurança, bem-estar e representação; tem que compartilhar autoridade, legitimidade e capacidade com outras estruturas” (Boege *et.al.* 2008, p.10; ver também Tilly, 1985).

Esta convergência pode ser exemplificada nas negociações periódicas entre o Estado e organizações criminosas para manter a paz, como quando o governador do Estado de São Paulo negociou com a liderança do PCC para impedir os ataques implacáveis do grupo às forças de segurança em maio de 2006, ou mesmo quando oficiais negociaram para interromper uma onda de violência nos presídios de Manaus em janeiro de 2019 (Ferreira e Framento 2019; Manso e Dias 2018).

A taxonomia criada por Benjamin Lessing (2020: 14) auxilia na compreensão dos diversos tipos de nexos entre Estado e organizações criminosas. Ele traz quatro possibilidades, sendo a primeira o que ele chama de *integração*, na qual as organizações criminosas penetram no Estado e podem utilizar seus recursos para seus próprios fins criminosos. Um exemplo neste sentido pode ser exemplificado na integração entre forças do Estado e grupos paramilitares na Colômbia dos anos 2000, ou mesmo na forte interligação entre forças de segurança e grupos milicianos no Rio de Janeiro, especialmente desde 2007.

A segunda possibilidade é a *proteção estatal*, em que os principais benefícios são as rendas ilícitas provenientes de negócios ilícitos, tal como visto na histórica convivência do Estado brasileiro com o jogo do bicho. Terceiro temos a parceria, na qual o Estado conta com “força coercitiva das organizações criminosas para neutralizar ameaças de terceiros”, beneficiando a construção do estado em si, como bem visto na construção dos Estados europeus ao longo de sua história (Tilly, 1985). No entanto, para Lessing (2020), um conceito mais adequado seria a quarta tipologia, a *simbiose*, em que Estado e organizações criminosas compartilham benefícios mútuos e dependência. Como ele resume,

A simbiose assim definida engloba ações e políticas estatais que inadvertidamente fortalecem as organizações criminosas e alimentam a governança criminal em particular. É claro que a repressão estatal gera diretamente alguns dos incentivos para a governança criminal (...). Além disso, medidas anticrime e de encarceramento em massa podem fornecer recursos para a governança de organizações criminosas, incluindo oportunidades de recrutamento e networking, incentivos para ação coletiva e até poder coercitivo sobre os governados (Lessing 2020, p.15).

Em todos os casos, a legitimidade é ocasionalmente contestada e produzida dentro de formações de governança híbrida. Enquanto a legitimidade estatal *top-down* é fundamentada na autoridade racional-burocrática, a legitimidade criminal *bottom-up* é fluida, até personalista em alguns casos – como visto no Comando Vermelho ou nas personalidades narcotraficantes na história recente do México e Colômbia –, mas pode também ser enquadrada em alguns casos

como racional-burocrática no caso de organizações altamente complexas e estruturadas, como se nota no caso do Primeiro Comando da Capital (ver [Lessing, 2020](#), p. 9-11; [Ferreira e Gonçalves, 2022](#)).

Assim, em um cenário em que as organizações criminosas dispõem de meios significativos de violência e a autoridade do Estado é prejudicada tanto em seu poder coercitivo quanto em sua legitimidade social, surge uma espécie de governança híbrida. Eventualmente esta governança híbrida compartilhada com o Estado pode desencadear episódios de violência quando os objetivos de ambos atores são diametralmente díspares – como foi o caso do PCC em São Paulo na década de 2010 ([Feltran, 2018](#); [Manso e Dias, 2018](#)).

Contudo, em última análise, esta simbiose entre Estado e organizações criminosas tem sido uma constante na América do Sul, refletindo-se também no combate à pandemia do coronavírus. Pode-se dizer até que em alguns casos, como veremos a seguir, as organizações criminosas conseguiram ser mais efetivas no combate à pandemia do que o próprio Estado, tal como bem demonstrado pelas reflexões de [Iazetta \(2020\)](#).

Simbiose entre Estado e organizações criminosas no combate à COVID-19

A atuação das organizações criminosas no combate à pandemia pode ser compreendida dentro desta dinâmica de governança híbrida que se reflete em bairros periféricos e prisões em toda a América do Sul, em que tais organizações desfrutam de certa legitimidade frente à sociedade. O que se viu na maior parte das vezes foi o crime atuando como fonte de autoridade complementar ao Estado. Na análise que se segue, examina-se três aspectos da atuação das organizações criminosas na pandemia: 1) reforço das medidas de proteção sanitária e restrição de movimento; 2) reforço das medidas de assistência humanitária e alimentar e; 3) expansão para conduzir atividades ilícitas sem a repressão de agentes do Estado diante do contexto de alta restrição e mobilidade. Nas subseções que se seguem, exploramos cada um destes três aspectos.

Medidas de Proteção Sanitária e Restrição de Movimento

Uma das formas mais atuantes das organizações criminosas durante a pandemia foi na execução de medidas sanitárias que, na teoria, deveriam ser conduzidas pelo Estado. Em particular, nota-se que as entidades criminosas adotaram medidas de restrição ao movimento de pessoas e de prevenção sanitária

para evitar o espalhamento da pandemia de coronavírus em diferentes países da América Latina.

Não é de se surpreender que as organizações criminosas adotaram mais medidas de restrição justamente nos dois países que mais foram reticentes em reconhecer a gravidade da pandemia, a saber, México e Brasil. Em ambos países, embora os presidentes estivessem em diferentes espectros políticos, o que se viu foi uma negligência clara com as medidas protetivas e com a preparação para uma piora do quadro pandêmico. Um triste exemplo foi que ambos países vivenciaram falta de oxigênio nos hospitais que geraram inúmeras vítimas, além de se destacarem mundialmente pela alta taxa de mortalidade pela COVID-19.

Em particular no Brasil, mesmo em competição pelo controle de territórios na cidade do Rio de Janeiro, tanto grupos milicianos como grupos traficantes de drogas comunicaram duramente a necessidade de medidas protetivas que alcançaram a esfera de controle econômico. Como reportado por [Leitão e Martins \(2020\)](#), estes grupos impuseram o congelamento de preços de álcool em gel nas comunidades que dividem o controle com o Estado, inclusive ameaçando os proprietários de farmácias e mercados que vendiam o produto.

Este controle mercadológico de produtos para proteção sanitária extrapolou as ordens de controle de preços e ameaças, e também passaram a ser contra-bandeados por grupos criminosos em vários países da região. Reportaram-se roubos de insumos médicos (como máscaras, álcool em gel, testes rápidos e medicamentos) por organizações criminosas no Brasil, Peru e Colômbia ([Navarrete, 2020](#)).

Na esfera cultural, os famosos bailes de música funk que movem a juventude do Rio de Janeiro foram terminantemente proibidos por organizações criminosas ([Leitão e Martins, 2020](#)). Nas redes sociais, líderes do Comando Vermelho expressaram que “não haverá nenhum tipo de evento na nossa comunidade para evitar a disseminação do vírus e proteger a todos” ([Diário do Litoral, 2021](#)).

Isto esteve claramente alinhado com as políticas recomendadas pelos profissionais de saúde que demandavam evitar aglomerações para evitar o espalhamento do vírus. Curiosamente, no caso do Brasil o governo federal se colocava contra estas medidas através de reiterados posicionamentos negacionistas de lideranças no nível federal. Isto nos mostra como o hibridismo da governança vertical e horizontal se complementam e, neste caso, trouxeram como benefício a proteção da população – embora, vale salientar, as organizações criminosas estejam sempre majoritariamente preocupadas com os benefícios econômicos para os mercados ilícitos que controla ([Câncio, 2020](#); [Ferreira, 2017](#)).

A divulgação de restrições de mobilidade por parte de grupos criminosos utilizou como principal ferramenta de divulgação as redes sociais como Facebook, WhatsApp e Instagram. Uma das mensagens, compartilhadas amplamente nas redes em maio de 2020, apresenta-se abaixo na **Figura 1**.



Figura 1: Mensagem circulada em redes sociais no Brasil, possível autoria do Comando Vermelho

Fonte: Arquivo pessoal do autor.

Nesta figura, alguns elementos chamam a atenção. Além de mencionar o uso obrigatório de máscaras em bairros do Rio de Janeiro, também cita outras regras, como a saída de casa apenas para a compra de itens básicos. Outro ponto que se destaca é o tom de ameaça: “quem for pego descumprindo ordens, irá aprender a respeitar o próximo”. Ou seja, medidas violentas eram previstas para aqueles que se dispusessem a violar a governança criminal, impondo um domínio que nem mesmo o Estado parecia controlar. Ainda, foram reportadas restrições para que turistas circulassem em áreas sob governança do crime, algo virtualmente ausente nos decretos federais brasileiros (Asmann, 2020).

Esta adoção de medidas protetivas por organizações criminosas também ocorreu na Colômbia. Alda Mejías (2020) compartilha em seu artigo uma série de imagens similares à que é apresentada acima. Para ela, “*en Colombia todas las*

organizaciones guerrilleras y criminales, implicadas en actividades de tráficos ilícitos, han mostrado esa preocupación y han recurrido a todos los medios posibles de comunicación para transmitir el mismo mensaje". Esta postura seria visto tanto por parte do Ejército de Libertación Nacional (ELN), como também pelas Guerrillas Unidas del Pacífico (Mejías, 2020).

Em uma pesquisa mais extensa, o InSight Crime reportou que 11 departamentos no país estiveram sob medidas protetivas de organizações criminosas, que não hesitaram em usar a violência contra quem desobedecesse às ordens expressas (InSight Crime, 2020). Segundo a ONG Human Rights Watch, foram documentados

nove assassinatos em três estados ligados a medidas de grupos armados para impedir a propagação do Covid-19. Oito civis parecem ter sido mortos porque não cumpriram as medidas. A outra vítima era um líder comunitário que parece ter sido morto por se opor às medidas. Dez pessoas ficaram feridas em alguns desses incidentes, bem como em um em Nariño (Human Rights Watch, 2020).

Por fim, é interessante notar como as organizações criminosas se veem em complementaridade ao Estado, manifestando a governança híbrida que anteriormente conceitualizamos. Cândia (2020) reporta um episódio em que na Cidade de Deus, controlada então pelo Comando Vermelho, espalhou-se nas redes sociais uma mensagem emblemática de autoria das lideranças do crime local: "Queremos o melhor para a população. *Se o governo não tem capacidade de dar um jeito, o crime organizado resolve*". Em outras palavras, se o governo brasileiro estava fazendo vistas grossas para a gravidade da pandemia, a outra fonte de legitimidade e controle social estava tão somente dando "um jeito" e resolvendo o problema da falta de políticas públicas de restrição a aglomerações conforme orientado pelas autoridades sanitárias.

Ao final, o que se deduz é que tais medidas reforçaram a autoridade e legitimidade da governança criminal, ao passo que demonstraram as limitações do poder estatal em um contexto emergencial. Provavelmente, por trás dessas ações dos grupos criminosos estaria a ideia de limitar o número de mortes de potenciais consumidores e colaboradores que são centrais para o bom andamento dos mercados ilícitos que opera.

Assistência humanitária e alimentar

Além dos toques de recolher e medidas de restrição de mobilidade para controle da pandemia, outro ponto que se destaca é o apoio que algumas organizações criminosas dariam à população durante a pandemia. Muitos países da região adotaram políticas de apoio à população, como transferência de pequenas quantidades de dinheiro na Argentina, Brasil, Equador e Peru; pagamento de contas de energia na Bolívia; adiamento da cobrança de impostos no Chile e Colômbia; suporte a pequenos empresários no Uruguai ([Insper Conhecimento, 2020](#)).

Mas não foi somente o Estado que brindou apoio social à massa da população que perdeu seus empregos e meios de subsistência durante a pandemia. Eduardo Moncada, especialista em economia política do crime e docente na Universidade Barnard (Estados Unidos), em entrevista à Folha de São Paulo ressaltou que uma das estratégias adotadas pelas organizações criminosas para reforçar sua legitimidade na América Latina como um todo era a de facilitar o acesso a alimentos, remédios e médicos ([Albuquerque, 2021](#)). No entanto, ao que parece de evidências colhidas até então, este apoio foi bastante tímido.

São encontradas poucas evidências que as organizações criminosas tenham destinado parte significativa de seus recursos para brindar serviços de assistência social e alimentar. O apoio social que organizações criminosas brindaram foram muito tímidos, com exceção de relatos confiáveis de organizações criminosas mexicanas e sul-africanas ([Sampaio, 2021](#)), em geral focadas em fornecer assistência alimentar para a população em áreas onde governam.

No geral, na América do Sul a assistência foi limitada a facilitar o acesso de médicos a áreas controladas, como visto no caso do PCC na favela de Paraisópolis em São Paulo. Naquele local, o que se viu foi a população civil se mobilizando fortemente para adotar medidas de controle e agindo à margem do Estado e das organizações criminosas para apoiar seus vizinhos. Porém, para a entrada de um médico controlado pela própria população, foi necessária a anuência do PCC ([Eisenhammer, 2020](#)). Ao final, como já demonstrado pela literatura, no choque entre o Estado e o crime, muitas vezes quem busca pacificar pelo bem da população será a própria sociedade civil ([Ferreira e Richmond, 2021](#)). Enquanto o Estado está concentrado em servir a grupos específicos das elites políticas e econômicas na América Latina ([Pearce, 2010](#)), o crime organizado está focalizado em maximizar seus ganhos em mercados ilícitos ([Ferreira, 2017](#)).

Uma outra política pontual, segundo [Leitão e Martins \(2020\)](#), foi na favela da Rocinha, na Zona Sul do Rio de Janeiro. Ali os criminosos determinaram que os comerciantes baixassem o preço do botijão de gás, já que a população, sem

poder sair de casa, teve queda na renda e necessitaria deste item elementar para poder cozinhar. Não obstante, este foi um caso isolado. O que se viu no Rio de Janeiro foi uma assistência quase inexistente por parte da principal organização criminosa ali, o Comando Vermelho. Em outras palavras na visão de um grupo de pesquisadores sobre o tema,

É notável que tanto a observação participante como a análise dos dados estatísticos sobre a pandemia no município de São Gonçalo e os elementos oferecidos pela pesquisa indicam uma omissão ou uma inação de CVSG [Comando Vermelho – Complexo do Salgueiro] em relação à pandemia de COVID-19 (Rodrigues et.al. 2021).

No caso da Colômbia, a ajuda por parte do crime organizado foi igualmente tímida, ou em alguns casos, até mesmo passiva. A pesquisa conduzida por Blatmann et.al. (2022) em Medellín são um indicativo desta passividade. Os autores citam falas da população local entrevistada em que os chamados *combos* fizeram quase nada e se ajustaram somente para continuar a condução dos seus negócios ilícitos. Uma exceção parece ser a pequena localidade de La Loma, na qual Gomez (2020) menciona que os grupos criminosos teriam em conjunto fornecido assistência alimentar para a população.

Os casos das limitadas assistências do crime organizado à população durante a pandemia evidenciam um aspecto já apresentado anteriormente em trabalhos anteriores. As organizações criminosas eventualmente fornecem ajuda para a sociedade, mas em última instância, ela se beneficia da desigualdade social para avançar seus negócios ilícitos. Em outras palavras, o crime organizado usa a estrutura de desigualdade que se manifesta como violência estrutural para parte da população, e simultaneamente reproduz essa estrutura violenta (Ferreira, 2017). Logo, não é surpresa notar que a preocupação do crime não é em primeiro lugar aliviar o sofrimento das populações sob seu controle, mas sim conduzir livremente seus negócios e aumentar a lucratividade dos mesmos.

Expansão na condução de atividades ilícitas

A difícil condição da pandemia foi uma novidade para todas as esferas da sociedade. Testemunhou-se, infelizmente, um incremento significativo da violência doméstica contra crianças e mulheres. Adicionalmente, são inúmeros os relatos em várias áreas do conhecimento, seja ela da Saúde ou Humanidades, da expansão dos vícios em drogas legais e ilegais.

Isto teve um impacto direto na expansão do crime organizado. Embora se esperasse inicialmente um recuo da governança criminal ([Global Initiative Against Transnational Organized Crime, 2020](#); [Mejías, 2020](#)), o aumento pela demanda de drogas ilícitas impactou diretamente o fenômeno da criminalidade na América do Sul. Em alguns casos, como no Equador, viu-se um crescimento de 30% das apreensões de cocaína. Ao mesmo tempo, nota-se uma aprendizagem rápida das organizações na adaptação ao novo contexto, incrementando de maneira significativa suas vendas através de novos meios digitais como *darkweb*, redes sociais ([Concha, 2021](#)), ou até mesmo melhorando seus serviços de entrega de entorpecentes.

Com a expansão da demanda, não seria uma surpresa ver o aumento da competição por estes mercados. No entanto, como sabemos, competição neste mercado frequentemente significa mais violência e mortes. Além das ameaças e violências testemunhada contra indivíduos que violassem as medidas protetivas (ver [Human Rights Watch, 2020](#); [Leitão e Martins, 2020](#)), também foi comum o choque entre organizações criminosas durante os momentos mais críticos da pandemia. Tanto na Colômbia ([InSight Crime, 2020](#)), como no Brasil ([Lima, 2021](#)), seriam vistos momentos em que algumas entidades se aproveitaram da retração do Estado no campo da segurança pública para atacar grupos rivais e avançarem no controle de territórios e mercado.

No caso brasileiro, isto foi visto de maneira violenta em Manaus (Brasil), onde três grupos criminosos se digladiavam pelo controle das lucrativas rotas de tráfico de drogas do Rio Solimões: Primeiro Comando da Capital, Comando Vermelho e Família do Norte ([Ferreira e Framento 2019](#)). O Comando Vermelho fez um toque de recolher que paralisou a cidade de 2 milhões de habitantes por 24 horas, fechando escolas, queimando ônibus e carros e fazendo suspender a vacinação na cidade ([Lima, 2021](#)).

Adicionalmente, outra localidade que testemunhou uma expansão da violência foi o estado do Ceará, Brasil. Como mencionado por [Berg e Varsori \(2020\)](#), este local tem vivenciado uma sangrenta luta entre facções criminosas por ser um ponto estratégico para transporte de entorpecentes para a Europa. Logo nos primeiros meses do *lockdown*, o aumento de homicídios foi significativo, alcançando 312 mortes em 13 dias. Neste caso, as organizações criminosas se aproveitaram de uma greve policial para expandir seus mercados violentamente, gerando vítimas especialmente nos conflitos entre membros ligados aos Guardiões do Estado e PCC.

Na Colômbia não foi diferente. Segundo [Daniela Díaz \(2021\)](#), ali se viu uma luta entre grupos dissidentes das FARC (Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia) após o acordo de paz de 2016 e grupos organizados como Clan del Golfo. Entra aqui uma forte influência de organizações criminosas mexicanas, que passam cada vez mais a compreender e explorar a posição estratégica da Colômbia no mercado internacional de drogas. Consequentemente, não há segundo suas pesquisas alteração na produção de cocaína, tanto ali como no Peru ([Díaz 2021](#)).

Considerações finais

As organizações criminosas durante a pandemia, diferente de algumas previsões, não foram impactadas em termos de expansão de sua influência e controle social. Na América do Sul o que se viu foi um incremento do que chamamos de governança híbrida, ou seja, a coexistência em um mesmo território da governança horizontalizada das organizações criminosas e a governança vertical exercida pelas instituições estatais.

Por incremento quer se dizer aqui que os dados demonstrados indicam que não houve um desequilíbrio desta balança de poder em favor do Estado. Na realidade, ao que parece ocorreu o caminho contrário. A pandemia foi um demonstrativo que as organizações criminosas são capazes de substituir o Estado quando este é negligente no controle sanitário que beneficie suas populações, como testemunhado no caso brasileiro e na Colômbia. Salienta-se, porém, que estas medidas não devem ser vistas como uma benevolência criminal, mas sim um instrumento para fortalecimento de sua legitimidade social.

Isto foi particularmente visto com a ajuda muito tímida à população em termos de assistência humanitária e alimentar. Nos momentos mais adversos, o que se viu foi a própria sociedade civil se organizando – como no caso da favela de Paraisópolis, em São Paulo, Brasil – ou a população dependendo do Estado para sua assistência como notado na região de uma maneira geral.

Por fim, a pandemia trouxe uma oportunidade de expansão do crime organizado. Testemunhou-se em muitos locais um aumento da violência na competição por mercados ilícitos, assim como um incremento na demanda por drogas ilícitas que só beneficia a governança criminal. Neste contexto, infelizmente se nota um desafio ainda maior para a sociedade civil, que em muitas periferias das cidades da América do Sul navega entre dois sistemas de governança que se complementam, mas que igualmente não os coloca como centro de suas políticas e ações.

Em última instância, as organizações criminosas têm objetivos econômicos, materializados na expansão de mercados considerados ilícitos à luz das leis estatais. Já o Estado, nas zonas periféricas da América do Sul, age com negligência e pouco planejamento para diminuir a desigualdade e violência. Entender essa lógica do capitalismo e pensar maneiras de freá-la passa a ser essencial se queremos testemunhar uma paz social mais presente na América do Sul. E frear a lógica de violência não só do crime, mas também de um Estado perverosamente negligente.

Referencias

- Albuquerque, A. L. (2021). Pandemia acentuou autoridade de criminosos onde o Estado é ausente, afirma professor, *Folha de São Paulo*, 4 de agosto de 2021. <https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2021/08/pandemia-acentuou-autoridade-de-criminosos-onde-o-estado-e-ausente-afirma-professor.shtml>
- Arjona, A. (2016). Institutions, Civilian Resistance and Wartime Social Order: A Process-Driven Natural Experiment in the Colombian Civil War. *Latin American Politics and Society*, 58(3): 99–122, 2016. DOI: [10.1111/j.1548-2456.2016.00320.x](https://doi.org/10.1111/j.1548-2456.2016.00320.x)
- Asmann, P. (2020). What Does Coronavirus Mean for Criminal Governance in Latin America? *InSight Crime*, 31 de março de 2020. <https://insightcrime.org/news/analysis/criminal-governance-latin-america-coronavirus/>
- Berg, R., & Varsori, A. (2020). Covid-19 is increasing the power of Brazil's criminal groups. *LSE Latin America and Caribbean Blog*. <https://eprints.lse.ac.uk/104860/>
- Blattman, C., Cerero, D., Duncan, G., Hernández, S., Lessing, B., Martínez, J. F., Mesa-Mejía, J.P., Montoya, H. & Tobón, S. (2022). Crimen y Covid-19. Cómo los combos de Medellín respondieron a la pandemia. 243-264. In: Darwin Cortés Cortés & Christian Posso & Mauricio Villamizar-Villegas. *Covid-19 consecuencias y desafíos en la economía colombiana. Una mirada desde las universidades*, Univ. del Rosario, Banco de la Republica de Colombia.
- Boege, V., Brown, A., Clements, K., & Nolan, A. (2008). On Hybrid Political Orders and Emerging States, 21. https://www.berghof-foundation.org/fileadmin/redaktion/Publications/Handbook/Articles/boege_etal_handbook.pdf
- Bourdieu, P. (2018). Social Space and the Genesis of Appropriated Physical Space. *International Journal of Urban and Regional Research*, 46, 106-114.

- Câncio, F. (2020). Quando o crime organizado se organiza para ajudar, amor não é certamente, *Diário de Notícias (Portugal)*, 10 de abril de 2020. <https://www.dn.pt/mundo/quando-o-crime-organizado-se-organiza-para-ajudar-amor-nao-e-certamente-12057918.html>
- Clunan A. & Trinkunas H. (2010). Conceptualizing Ungoverned Spaces: territorial statehood, contested authority, and softened sovereignty. In Anne Clunan and Harold Trinkunas (editors). *Ungoverned Spaces: Alternatives to State Authority in an Era of Softened Sovereignty*. Palo Alto : Stanford University Press;17–33.
- Concha, V.F. (2021). Crimen organizado transnacional y el fortalecimiento del narcotráfico en pandemia. *Escenarios Actuales*. No. 2. Pp. 59-66
- Diário do Litoral. (2021). Traficantes proíbem bailes em favelas para conter o avanço da Covid nas comunidades. *Diário do Litoral*, 31 de março de 2021. <https://www.diariodolitoral.com.br/brasil/traficantes-proibem-bailes-em-favelas-para-conter-o-avanco-da-covid/144277/>
- Díaz, F. D. (2021). Repercusiones del COVID-19 en el crimen organizado en América Latina. *Anuario en Relaciones Internacionales del IRI*, 2021.
- Eisenhammer, S. (2020). Sem esperar ajuda do governo, Paraisópolis contrata médicos contra COVID-19, *CNN Brasil*, 02 de abril de 2020. <https://www.cnnbrasil.com.br/nacional/sem-esperar-governo-paraisopolis-contrata-medicos-contra-covid-19/>
- Ezrow, N. (2017). *Global politics and violent non-state actors*. Los Angeles: SAGE.
- Feltran, G. (2018). *Irmãos: Uma história do PCC*. São Paulo: Companhia das Letras.
- Ferreira, M. A. S. V. (2017). Estudos Críticos da Paz e Crime Organizado Transnacional. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 113, 29-50.
- Ferreira, M. A., & Framento, R. S. (2019). Degradação da Paz no Norte do Brasil: O Conflito Entre Primeiro Comando da Capital (PCC) e Família do Norte (FDN). *Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais*, 4(2), 91-114.
- Ferreira, M. A., & Gonçalves, A. B. (2022). Criminal governance and systems of parallel justice: practice and implications in Brazilian urban peripheries. *International Journal of Law, Crime and Justice*, 68, 100519.
- Ferreira, M. A., & Richmond, O. P. (2021). Blockages to peace formation in Latin America: The role of criminal governance. *Journal of Intervention and Statebuilding*, 15(2), 161-180.

- Ferreira, Marcos Alan S. V. (2019). “Brazilian criminal organizations as transnational violent non-state actors: a case study of the Primeiro Comando da Capital (PCC)”. *Trends in Organized Crime*, 22 (2): 148-165. [10.1007/s12117-018-9354-7](https://doi.org/10.1007/s12117-018-9354-7)
- Global Initiative Against Transnational Organized Crime (2020). *Crime and Contagion: The impact of a pandemic on organized crime*. Policy Brief, March 2020.
- Gomez, C.T. (2020). Organised Crime Governance in Times of Pandemic: The Impact of COVID-19 on Gangs and Drug Cartels in Colombia and Mexico. *Bulletin of Latin American Research*, 39: 12-15.
- Hänggi, H. (2005). Promoting security sector governance. In: Heiner Hänggi and Fred Tanner (eds). *Promoting Security Sector Governance in the EU's Neighborhood*, EUISS, 11-26.
- Hauck, Pierre; Peterke, Sven (2010). Organized Crime and Violence in National and International Law, *International Review of Red Cross*, 92(878), junho.
- Human Rights Watch (2020). Colombia: Armed Groups’ Brutal Covid-19 Measures. 15 de julho de 2021. <https://www.hrw.org/news/2020/07/15/colombia-armed-groups-brutal-covid-19-measures>
- Iazzetta, M. (2020). Estado, crimen organizado y pandemia por Covid-19. *Temas y Debates*, (40), 289-294.
- InSight Crime (2020). Criminal Governance Under Coronavirus: How Colombian Groups Seized the Day, *InSight Crime* 3 de setembro de 2020. <https://insight-crime.org/news/analysis/criminal-governance-coronavirus-colombia/>
- Inspere Conhecimento (2020). Veja ações de 7 países sul-americanos em resposta à Covid-19, *Inspere*, 24 de julho de 2020. <https://www.inspere.edu.br/conhecimento/politicas-publicas/veja-acoes-de-7-paises-da-america-do-sul-em-resposta-a-covid-19/>
- Latham, R. (2000). Social sovereignty. *Theory, culture & society*, 17(4), 1-18.
- Leitão, L. & Martins, M. A. (2020). Traficantes ameaçam comércio em favelas do Rio contra o aumento de preço do álcool gel. *GI Rio de Janeiro*, March 26, 2020. <https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2020/03/26/traficantes-ameacam-comercio-em-favelas-do-rio-contr-o-aumento-de-preco-do-alcool-gel.ghtml>
- Lessing, B. (2020). Conceptualizing Criminal Governance. *Perspectives on Politics*, 1-20. doi:[10.1017/S1537592720001243](https://doi.org/10.1017/S1537592720001243)

- Lilyblad, C.M. (2014). Illicit Authority and Its Competitors: The Constitution of Governance in Territories of Limited Statehood. *Territory, Politics, Governance*, 2(1), 72–93.
- Lilyblad, C.M. (2020). *Sovereignty and Illicit Social Order: Global Modernity, Local Agony*. London: Routledge.
- Lima, L. (2021). Ataques do Comando Vermelho deixam Manaus sitiada, *Amazônia Real*, 07 de junho de 2021. <https://amazoniareal.com.br/manaus-sitiada/>
- Manso, B. & Dias, C.N. (2018). *A Guerra: a ascensão do PCC e o mundo do crime no Brasil*. São Paulo: Todavia.
- Mejías, S. A. (2020). “Ni siquiera los traficantes de drogas pueden esconderse del coronavirus”: lecciones para la lucha contra el crimen organizado en América Latina. *Análisis del Real Instituto Elcano (ARI)*, (87), 1.
- Muniz, J. D. O., & Dias, C. N. (2022). Domínios armados e seus governos criminais: uma abordagem não fantasmagórica do “crime organizado”. *Estudos Avançados*, 36, 131-152.
- Navarrete, M.A. (2020). Robo de implementos médicos crece en Latinoamérica por coronavirus”, *InSight Crime*, 22/IV/2020, <https://es.insightcrime.org/noticias/noticias-del-dia/robosimplementos-medicos-coronavirus/>
- Nobre, F. R. F., & Ferreira, D. do N. (2021). Atores não estatais violentos e instituições informais no Brasil (2008–2018). *Revista Brasileira de Estudos de Defesa*, 8(2).
- Olson, M. (1993). Dictatorship, Democracy, and Development. *The American Political Science Review*, 87(3), 567-576.
- ONU Organização das Nações Unidas (2000). *United Nations Convention against Transnational Crime and the Protocols Thereto*. Viena: UNODC.
- Pearce, J. (2010). Perverse state formation and securitized democracy in Latin America. *Democratization*, 17(2), 286-306.
- Pimenta, M.C.B.S., Suarez, M.A.G. & Ferreira, M.A. (2021). Hybrid governance as a dynamic hub for violent non-state actors: examining the case of Rio de Janeiro. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 64(2), e007.
- Podder, Sukanya (2017). Understanding the Legitimacy of Armed Groups: A Relational Perspective. *Small Wars & Insurgencies*, 28:4-5, 686-708, DOI: [10.1080/09592318.2017.1322333](https://doi.org/10.1080/09592318.2017.1322333).

- Rodrigues, T., Pimenta, M., Miranda, W. M., & Quirino, J. (2021). Governança híbrida, violência urbana y legitimidad en tiempos de pandemia: el caso del Comando Vermelho en el Complexo do Salgueiro, de Río de Janeiro, Brasil. *Análisis Político*, 34(102), 123-149.
- Rosenau, J. (1990). *Turbulence in World Politics: A Theory of Change and Continuity*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.
- Rosenau, J. (2004). Strong demand, huge supply: Governance in an emerging epoch. In: I. Bache and M. Flinders, *Multi-level governance*, 31–48.
- Sampaio, A. (2021). *Criminal Governance During the Pandemic: A comparative study of five cities*. Geneva: Global Initiative Against Transnational Organized Crime.
- Santos, V. M. da S. (2021). Espaços desgovernados? Presença militar como combate ao crime na América Latina. *Revista Brasileira de Estudos de Defesa*, 8(2).
- Schlichte, K. & Schneckener, U. (2015). Armed Groups and the Politics of Legitimacy. *Civil Wars*, 17(4): 409–424.
- Schubert, M. (2016). Beyond Gang Truces and Mano Dura Policies: Towards Substitutive Security Governance in Latin America. *Stability: International Journal of Security and Development* 5(1): 1-20. DOI: [10.5334/sta.450](https://doi.org/10.5334/sta.450)
- Tilly, C. (1985). War Making and State Making as Organized Crime, In: edited by Peter Evans, Dietrich Rueschemeyer, and Theda Skocpol *Bringing the State Back In*. Cambridge: Cambridge University Press, 169–87.
- Villa, R., De Macedo Braga, C., & Ferreira, M. (2021). Violent Nonstate Actors and the Emergence of Hybrid Governance in South America. *Latin American Research Review*, 56(1), 36-49. <https://larriasa.org/articles/10.25222/larr.756/>
- Williams, P. (2008). *Violent non-state actors and national and international security*. International Relations and Security Network. <https://www.files.ethz.ch/isn/93880/VNSAs.pdf>
- Willis, G. (2015). *The Killing Consensus: Police, Organized Crime, and the Regulation of Life and Death in Urban Brazil*. Oakland, California: University of California Press.
- Zizumbo-Colunga, D. (2019). Confronting Crime by Ourselves: Trust in Neighbors, Trust in Authorities, and Anti-Crime Organization, *Latin American Research Review*, 54(3), 574–590.

THE COVID-19 PANDEMIC AND HAITI'S CHANGING REMITTANCE LANDSCAPE

LA PANDEMIA POR COVID-19 Y EL CAMBIANTE PANORAMA DE LAS REMESAS EN HAITÍ

Toni Cela¹

ORCID: 0000-0003-4204-3968

Mário Fidalgo²

ORCID: 0000-0002-8616-3745

Louis HERNES Marcelin³

ORCID: 0000-0002-9238-9695



ABSTRACT

In 2020, analyses from multilateral institutions predicted that the COVID-19 pandemic would hamper remittance transfers to the Latin America and Caribbean region; yet they showed steady increases in 2020 and 2021. Haiti's remittance economy has largely maintained its vitality, helping families weather multiple crises. Drawing on data from a study of the impact of COVID-19 on Haitian households and remittance data from Haiti's Central Bank, this article examines Haiti's changing remittance landscape, with particular attention paid to new migratory flows to Latin America that have emerged since the January 2010 earthquake. Considering the increase in migration to Brazil and Chile, among other countries, between 2010 and 2020, we ask, what role have remittances from South America played in Haitian households leading up to and during the COVID-19 pandemic?

Key Words: Brazil, Chile, COVID-19, Haiti, South-South migration, remittances.

- 1 Interuniversity Institute for Research and Development (INURED). Coordinator. Ph.D. in International Educational Development. Email: toni.cela@inured.org
- 2 Interuniversity Institute for Research and Development (INURED). Data Analyst. Email: M.Fidalgo1@umiami.edu
- 3 Interuniversity Institute for Research and Development (INURED) and University of Miami. Ph.D. in Social Anthropology. Professor. Email: LMarcel2@miami.edu

Toni Cela, Mário Fidalgo y Louis HERNES Marcelin





RESUMEN

En 2020, los análisis de instituciones multilaterales predijeron que la pandemia por COVID-19 obstaculizaría las transferencias de remesas a la región de América Latina y el Caribe, no obstante, se experimentaron aumentos constantes en 2020 y 2021. La economía de remesas de Haití ha mantenido, en gran medida, su vitalidad, ayudando a las familias a superar múltiples crisis. A partir de obtenidos datos en un estudio sobre el impacto de la COVID-19 en los hogares haitianos y datos de remesas del Banco Central de Haití, este artículo examina el panorama cambiante de las remesas de Haití, con especial atención a los nuevos flujos migratorios hacia América Latina que han surgido desde el terremoto de enero de 2010. Así, se toma en cuenta el aumento de la migración haitiana a Brasil y Chile, entre otros países, durante 2010 y 2020, es que nos preguntamos: ¿Qué papel han jugado las remesas provenientes de América del Sur en los hogares haitianos antes y durante la pandemia por COVID-19?

Palabras clave: Brasil; Chile; COVID-19; Haití; Migración Sur-Sur; remesas.

Introduction: Haitian Migration to Latin America

Though Haitians have a history of migrating within Latin America and the Caribbean (LAC) Region, South America as a choice destination for migrants began to surge after the 2010 earthquake (Fouron, 2020; Yates, 2021). In addition to the post-disaster context and favorable policies attracting Haitian migrants, since 2010, Haiti has been mired in multiple crises that have contributed to new migrant flows. In October 2010, United Nations officers introduced a cholera epidemic, which, to date, has claimed the lives of approximately 10,000 Haitians and infected over 800,000 (ASFC, 2019). Hurricane Tomas immediately followed the epidemic, claimed 35 lives, and injured dozens of victims in November 2010 (Marcelin & Cela, 2017a). In October 2016, Hurricane Matthew struck Haiti's largely rural southern peninsula, claiming more than 500 lives, based on official though disputed counts, affecting over two million and causing an estimated USD 3 billion in damages (Marcelin & Cela, 2017a). Extensive damage to the agricultural sector, resulting in significant losses of livestock and crops, exacerbated food insecurity in this region of the country (Kiarnersi *et al.*, 2021; Marcelin & Cela, 2017a).

By 2019, political unrest set in due to the PetroCaribe scandal, which revealed that more than half of the USD 4 billion loan for social programs provided to the Haitian government by Venezuela at a 1% interest was unaccounted for (INURED, 2020a). The PetroCaribe investigation concluded that Michel Martelly's administration siphoned off these funds between 2009 and 2017, while also implicating his successor and sitting president at the time, Jovenel Moïse, for whom Martelly had served as a mentor (INURED, 2020a). Between September and December 2019, ongoing protests against the latter regime led to periodic road blockades that disrupted day-to-day affairs and the country's supply chain,

culminating in business and school closures across the nation (INURED, 2020a; Schüler, 2020). The PetroCaribe scandal appeared to abate in January 2020, and Haiti went into the COVID-19 lockdown from March to June 2020.

Throughout the pandemic, the country has experienced multiple parallel crises, including calls for President Moïse to step down, initially due to the PetroCaribe scandal and subsequently following a constitutional dispute regarding whether his mandate ended in February 2021 or February 2022 (Abi-Habib, 2021). Then, on July 7, 2021, Moïse was assassinated in his private residence in the early morning hours. The investigation into his assassination is ongoing. Barely over one month following the assassination, on August 14, 2021, a major earthquake, measuring 7.2 on the Richter scale, hit the southern peninsula of Haiti (Paz, 2021). Though the earthquake was stronger than the one in 2010, its epicenter in a largely rural area of Haiti caused significantly fewer casualties, claiming over 2,200 lives, and injuring almost 13,000 people (PAHO, 2021).

Throughout these crises, the government's ability and will to represent the people's interests and alleviate their suffering have been questioned as Haitian citizens leaned on one another for support (Cela *et al.*, 2022; Marcelin *et al.*, 2016); they also turned, where possible, to international organizations for assistance, reflective of the historically broken social contract between the government and its people (Marcelin & Cela, 2017a; Marcelin & Cela, 2017b). Over time, disaster events, as well as social, political, and economic unrest, have increased the presence of international organizations vying to fill the void in social, health, economic, and disaster management services while earning Haiti the "NGO republic" title (Klarreich & Polman, 2012).

Prior to 2010, fewer than fifty Haitians were living in Brazil, most pursuing university studies. Following the January 2010 earthquake, Haitian migrants were steered toward Brazil, which needed to fill a labor shortage in preparation for the 2014 World Cup and 2016 Olympics (Handerson, 2017; Schlabach, 2020). By mid-2013, at least 15,000 Haitian migrants lived in Brazil, signalling a new migratory era for both countries (Nieto, 2014). The choice of Brazil as a destination reflects its geopolitical influence, as this country has led the United Nations Stabilization Mission in Haiti (MINUSTAH) since 2004, comprising 45% of that military force (Audebert, 2017; Dias *et al.*, 2020; Muira, 2020).

Between 2010 and 2013, the Brazilian government adopted resolutions to facilitate the migration of Haitian nationals to Brazil. By 2015, an estimated 95,500 Haitians were legally residing in Brazil (Observatório das migrações internacionais, 2019); obviously these numbers fail to account for undocumented Haitians. Between 2015 and 2016, Brazil's economy experienced a severe

downturn, with unemployment nearly doubling (Gallas & Palumba, 2019), compelling many Haitian migrants to seek opportunities elsewhere, particularly in Chile (Wejsa & Lesser, 2018). In 2019, Haitian laborers still comprised the largest migrant worker population in Brazil at 35.6%, and these statistics do not include migrants with irregular status or those working in the informal economy (Observatório das migrações internacionais, 2020).

In Chile, the Haitian population rose from less than 100 in the early 2000s to almost 180,000 in 2018, becoming 14.3% of its immigrant population (Ugarte Pflingsthorn, 2020). The immigration reforms Bachelet's government adopted facilitated the influx of Haitians to Chile; these reforms included the provision of citizenship to the children of migrants—even those with irregular status—and the 2015 presidential instruction on migration policy and human rights (ibid). These reforms were notable in a country unaccustomed to hosting large populations of color or extracontinental migrants.

With the subsequent election of President Piñera, Chile's center-right government revised its migration policy towards Haitian migrants, requiring tourist visas to be obtained in Haiti with employment contracts serving as a prerequisite for the visa or family reunification (Ziff & Preel-Dumas, 2018). The result was a 29% decrease in visas issued to Haitian migrants (Abdaladze, 2020) and a limited possibility for obtaining legal status. Subsequently, the Piñera government began offering “humanitarian flights” to migrants willing to return to Haiti. The policy was criticized as racist and as *de facto* deportation, yet by May 2019, more than 1,300 Haitian migrants had volunteered to return home, signing a declaration prohibiting re-entry for at least nine years (Laing & Ramos Miranda, 2018; Morley *et al.*, 2021).

The rise in migration to South America is evidence that Haiti's migration landscape has significantly changed in the post-earthquake period, rerouting migrants to and through new lands. Some borders have opened, others have closed, while host country reception has tempered migrant expectations and, under more challenging circumstances, dashed their hopes for a brighter future. Haitian migrants have had to adapt to shifting policies and realities in destination countries while maintaining their commitments to their homeland. Remittance transfers are, arguably, one of the greatest demonstrations of migrant commitment to family, friends, and loved ones, if not the easiest form of evidence policymakers and economists use to track their ongoing commitments (if not allegiance) to the homeland. Although the IOM has urged governments to rework their data frameworks to enhance data on the economic contributions of the diaspora, few standardized, official data sources (e.g., Balance-of-Payment statistics) exist on this key area in the region (IOM, 2020). The

COVID-19 public health crisis provides a unique opportunity to examine the extent to which one's duty to remit is tested during moments of crisis. This article, therefore, pays particular attention to two destinations that have seen a surge in migration from Haiti: Brazil and Chile.

Fortuitously, the rise in Haitian migration to South America corresponds with the emergence of literature on South-South migration (SSM) and remittances. Interest in these themes is evident from the literature published over the past decade, though it remains limited (Bhandari, 2016; Gallo, 2013; Kakhkharov *et al.*, 2020; Kefale & Mohammed, 2018; Makina, 2013; Ratha & Shaw, 2007). Notably, focus on labor migrants in Asia, Africa, and the Middle East features prominently within the literature, while the LAC region remains largely absent. This article aims to fill that gap in knowledge by drawing on data collected in the context of a global crisis, specifically the COVID-19 pandemic. The article provides opportunities to examine migrant commitments to loved ones in the country of origin while drawing our attention to an understudied phenomenon. This phenomenon can inform the development of policies that have beneficial impacts for sending and host nations in the LAC region in times of crisis and during periods of relative normalcy.

Migrant Remittances in Times of Crisis: Fostering Dependence or Facilitating Survival?

According to International Monetary Fund (IMF) data, personal remittance volumes to Haiti exhibited a strong year-on-year uptrend in the decade following the 2010 earthquake, as measured by the percentage of Gross Domestic Product (GDP), rising from approximately 11.7% in 2012 to 23.1% in 2020 (World Bank, 2021a). According to the World Bank (2022), remittances to Low- and Middle-Income Countries (LMICs) have outpaced the foreign direct investment (FDI) since 2016, and the official development assistance (ODA) has been recorded at three times for at least a decade. Since 2015, remittances to the LAC region have grown at least 6.7% per year, reaching an estimated 25.3% in 2021 (*ibid*). In 2023, remittances to the region are expected to reach an estimated USD 153 billion. According to the World Bank (2020), in 2018, remittances (USD 3.1 billion) significantly outpaced both ODA (USD 992 million) and FDI (USD 105 million). In 2020, FDI decreased further by 12% due to a decline in global economic activity, while remittances proved resilient, increasing by just under 1% globally that year.

In April 2020, the [World Bank's 35th Migration & Development Brief \(2021c\)](#), which focuses on the impacts of COVID-19 on the global remittance economy, projected that remittances to the LAC region would fall by 19.3%; instead, in that year, it increased by 9.6% ([World Bank 2020](#); [2021a](#); [2021b](#); [2021c](#)). In fact, remittance flows to LMICs in the LAC region were among the most resilient in 2020 and 2021, growing 6.2% and 21.6%, respectively ([World Bank, 2021c](#)). According to the World Bank, these increases are related to several factors, including the US stimulus package and economic recovery in 2021; increases in transit and stranded migrants in the region, including Haitians, and an increase in remittances they receive; increases in remittance flows due to disaster events (e.g., hurricanes and earthquakes) in countries of origin; a depreciation of local currencies against the US dollar; and a marked increase in digital nomads working remotely from other countries in the region ([World Bank, 2021c](#)). Remittances to Haiti have remained relatively steady between 2019 and 2021, moderately decreasing from USD 3.2 billion to USD 3.1 billion during this period ([World Bank, 2021b](#)). Globally — as in the LAC region — remittances are projected to grow further in 2022 ([World Bank, 2022](#)).

While global remittance amounts continue to outpace ODA and FDI, their impacts have been greatly debated. Some argue that remittances do not foster economic development but encourage unnecessary consumption rather than providing necessities ([Jahjah et al., 2003](#)). In line with this pessimistic view, [Clément's \(2011\)](#) microeconomic study of remittances in Tajikistan found their use unproductive at the household level ([Clément, 2011](#)). [Yang \(2011\)](#), however, argues that remittances used for consumption expenditures should be carefully evaluated — as they may be optimal for poor households with lower consumption levels. The more positive view of remittance spending suggests that they are critical to household survival and, in some cases, cover school fees, improve livelihoods through savings, and facilitate investments ([Adams & Cuecuecha, 2010](#); [Cardona Sosa & Medina, 2006](#)). Further, remittances have been credited with helping poor households mitigate against and recover from disasters ([Mohapatra et al., 2009](#)).

Nowhere is this research more relevant than in the Latin America and Caribbean (LAC) region, where the share of international migrants and remittance transfers sent home is significant compared to other regions ([Ratha & Xu, 2008](#)). Many studies have therefore sought to determine the impact of remittances in the LAC. In Guatemala, [Adams & Cuecuecha \(2010\)](#) found that remittances increased spending on education and housing. [Mohapatra et al. \(2009\)](#) report that remittances help families in disaster preparedness and recovery. In Haiti, [Bredl \(2011\)](#) found that remittances positively impacted educational outcomes among low-income families. However, [Amuedo-Dorantes et al.'s \(2010\)](#) research in

Haiti found that although there were gains in human capital development, as in school attendance, the disruptive effects of family out-migration mitigated these gains. Despite these concerns, in the Haitian context, as elsewhere, remittances have proven critical in mitigating the effects of political, economic, and social upheaval, as well as disasters (INURED, 2020a).

The extant literature on the role of remittances in times of crisis in the homeland presupposes that international migrants are not directly affected by the same crisis, given their physical distance from it (Wendelbo *et al.*, 2016; Yang & Choi, 2007). The COVID-19 pandemic and resultant economic shocks are clearly different, with global, cross-cutting impacts. Unlike localized crises (such as civil war, natural disasters, and famine, among others), the pandemic has affected every node in the transnational schema, including migrants in host nations and their families in the homeland.

In host nations, migrant populations have borne the brunt of the socioeconomic burdens of the pandemic (Freier, 2020; Martin & Ferris, 2017; Orozco, 2017). In the US, for example, employment fell by 9.8% for foreign-born workers between 2019 and 2020, compared to 5.4% for the native-born population. Data from the Brazilian Ministry of Labor show that the percentage of registered Haitian workers hired and terminated in the country was 3.3% and 3.5% in 2019 and 2020, respectively. However, this belies the fact that Haitians are among the lowest-paid migrant workers in Brazil's formal economy (Observatório das migrações internacionais, 2020), and that they are overrepresented in the informal economy. Given their marginal status, often serving as agro-industrial, low-wage, and/or low-skilled laborers in the destination country, their vulnerability is likely to have been compounded by the pandemic. These factors certainly impact their ability to remit.

With few exceptions (Ratha & Shaw, 2007), studies of international remittances generally privilege transfers from countries in the Global North, often neglecting those from the Global South, despite the fact that by 2005, it was estimated that South-South Migration (SSM) accounted for almost half (47%) of all global migration, or at least 74 million migrants. More recent arguments suggest that by 2015, SSM “constitute[d] the bulk of international migration” (Short *et al.*, 2020). Remittances have, in many ways, served as the cornerstone of studies on migration impacts on the economies and development of countries of origin, particularly in the Global South. However, shifts in migratory trends suggest a need for studies of remittances in the context of SSM. Ambrosius *et al.* (2020) contend that SSM flows account for one-third of remittances sent globally. Over the past decade, Brazil and Chile have emerged as prominent destinations for Haitians migrating within the Global South. However, to our knowledge, no

notable studies on the impact of these new migration flows on Haiti's remittance economy have been published.

Haiti provides a unique opportunity for further examination of the impact of SSM on the remittance economy, not only due to its history of migration within the Global South but also in light of shifting geopolitical realities and regional labor demands that have redirected post-earthquake migration toward South America. Brazil and Chile's prominence in Haiti's new migration landscape are key to understanding the nation's remittance flows over the past decade, a period in which the country has experienced several major disaster events (ASFC, 2019; Marcelin & Cela, 2017a; Marcelin *et al.*, 2016; Paz, 2021) and significant political, economic, and social upheaval (INURED, 2020b; Marcelin & Cela, 2017b).

This article draws on data collected during a study on the impact of COVID-19 on Haitian households implemented during the summer of 2020 and remittance data obtained from Haiti's Central Bank in order to answer our central research question: What role have remittances from South America played in Haitian households leading up to and during the first wave of COVID-19 pandemic? We begin by describing the methods employed in the study; then, we present the results from the Haiti Central Bank data and COVID-19 study, followed by a brief discussion and conclusion. The data reveal that Haitian migrant commitments to the homeland — as evidenced by remittance transfers — are vital to household survival and remain constant, particularly during times of crisis.

Methodology

This article draws on several sources of data: central bank remittance data and a mixed-methods study on the impact of COVID-19 on families in urban and rural Haiti conducted by the Interuniversity Institute for Research and Development (INURED) between July and August 2020. Funded by the UKRI Global Challenges Research Fund, the study included a survey of 511 households, five focus groups, 25 ethnographic interviews, observations, and social mapping. A three-stage cluster sampling design was implemented in 15 major localities in five administrative departments of Haiti: Ouest, Grand-Anse, Centre, Artibonite, and Nord, selected randomly with probability proportionate to size. The sampling frame was initially compiled by the Haitian Institute of Statistics and Informatics (IHSI) and updated in 2015 to reflect the rapid transformation of cities and towns following the 2010 earthquake. Within the cities and towns are IHSI-defined segments known as *Sections d'Énumérations* (SDEs), the study's

primary sampling units (PSUs). The total of PSUs in the five metropolitan areas constitute the frame from which SDEs were selected.

Remittance data from Haiti's central bank, *Banque de la République d'Haïti* (BRH), were obtained from the *Institut Haïtien de Politiques Publiques* (Haitian Institute for Public Policy) and analyzed to provide a macro-level snapshot of the impact of COVID-19 on Haiti's remittance economy. Haiti's central bank collected inbound and outbound bilateral remittances data from all local banks and financial transfer services companies in Haiti to produce the national Balance-of-Payment (BOP) statistics (following the guidance outlined in the Handbook for Improving the Production and Use of Migration Data for Development⁴). The data document only the flow of formal transfers through formal institutions; informal transfers via individuals and family networks are not captured by the central bank. According to Irving *et al.* (2010)⁵, the under-reporting of informal transfers by countries' central banks may have reached as much as 50% in the published official data. Due to low literacy rates, the study's objectives were explained orally in Haitian Creole, the most spoken language. INURED's U.S. Department of Health and Human Services-approved Institutional Review Board reviewed and approved the study protocol (IRB# MD-S-020-/1-2019-233).

Results/Findings

Haiti's 2010-2020 Remittance Economy: Central Bank Data

Publicly available data on remittance transfer volumes to Haiti is problematic for four reasons: 1) the IMF and the World Bank only provide quarterly estimates; 2) official BOP statistics⁶ are known to underestimate remittances; 3) the

4 Global Migration Group. 'Remittances', in Global Migration Group (eds.) Handbook for Improving the Production and Use of Migration Data for Development. Global Knowledge Partnership for Migration and Development (KNOMAD), World Bank: Washington, D.C., 2017, pp. 65-78.

5 Jacqueline Irving, Sanket Mohapatra and Dilip Ratha. 'Migrant Remittance Flows. Findings from a Global Survey of Central Banks', World Bank Working Paper No. 194, World Bank, Washington, D.C., 2010. <https://documents1.worldbank.org/curated/en/850091468163748685/pdf/538840PUB0Migr101Official0Use0Only1.pdf>

6 Although the aim of the article is not to compare total remittance estimates from BOP statistics and household-level surveys, Acosta *et al.* (2006) found that the former produce estimates that are up to 'ten percentage points of gross domestic product higher than Household Survey data' in contexts such as Haiti and El Salvador. Although the estimates appear to be consistent, both sources likely underestimate remittance flows. For more information see: Pablo A. Acosta, Cesar A. Calderón, Pablo Fajnzylber,

most recent nationwide household survey⁷ contains indicators on migration and remittances but does not fully capture post-earthquake migratory destinations that have emerged over the decade; and 4) such data fail to account for informal, though critical, transfer channels.

To overcome these challenges, the research team acquired access to monthly remittance transfer data covering a specific time within the overall study period: from October 2017 to August 2020. Although the series is small (n=35 months), it contains data for the period leading up to, during, and immediately following the first wave of the COVID-19 pandemic. Further, it disaggregates remittance amounts by source country. Due to the sample size, the analysis of the impact of COVID-19 on households in Haiti is limited and not generalizable; however, it does provide insights that may help orient future studies of migration and migrant commitments to the origin country in times of crisis.

According to BRH data, between October 2017 and August 2020, remittance transfers were relatively constant, with March 2019 and December 2019 serving as the peak transfer months and a notable decline in March 2020 when the pandemic was officially declared in Haiti. Following a dip in transfers in April 2020, remittance volumes to Haiti peaked from May to August 2020, recording the highest amounts transferred during the 35-month period (**Figure 1**). The decline in remittances during the pandemic was not significant, as 2019 had already seen sharp declines due to the ongoing political crisis in Haiti referred to as *Peyi Lok*⁸. During the five months that exhibited a negative year-on-year change in the series, October 2019 and March 2020 were the lowest, at -8.2% for each month, compared to the same month of the previous year. By May 2020, year-on-year increases were positive and in the double digits until the last month of available data (August 2020), with June 2020 representing an increase of more than 50% over June 2019.

and Humberto López. Remittances and Development in Latin America. *The World Economy*, 29 (7): 957-987, 2006. DOI: [10.1111/j.1467-9701.2006.00831.x](https://doi.org/10.1111/j.1467-9701.2006.00831.x).

7 Institut Haïtien de Statistique et Informatique (IHSI). *Haïti-Enquête sur les conditions de vie des ménages après Séisme 2012*. Port-au-Prince: Ministère de l'Économie et des Finances, 2012.

8 *Peyi Lòk*, or 'country lockdown,' officially began in September 2019 when political opposition groups joined forces to demand the Haitian government account for over USD 2 billion in missing funds from the Petrocaribe deal with Venezuela. Petrocaribe provided Haiti with oil at competitive rate with favorable repayment terms to facilitate investments in infrastructure, health, education, and agriculture.

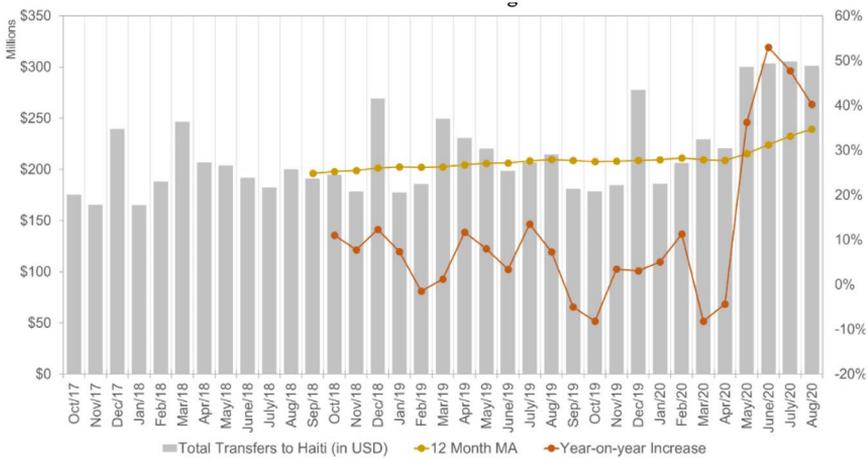


Figure 1: Total Remittance Transfers to Haiti (in USD): Year-on-Year Change between October 2017 and August 2020

Source: Authors' calculations based on *Banque de la République d'Haïti* data.

Figure 1 shows the six-month simple moving average (SMA) as an indicator of the general upward trend. From May 2019 to November 2019, all monthly remittance volumes to Haiti were below the six-month SMA, indicating a weakening trend through 2019. Thus, when examining remittance flows to Haiti during the first phase of the pandemic, it is essential to acknowledge the sharp decline in transfers in the latter part of 2019. Except for January, all months in 2020 exhibit a higher transfer volume than the six-month SMA, and a significant upward trend is evident, especially when considering the months between May 2020 and August 2020.

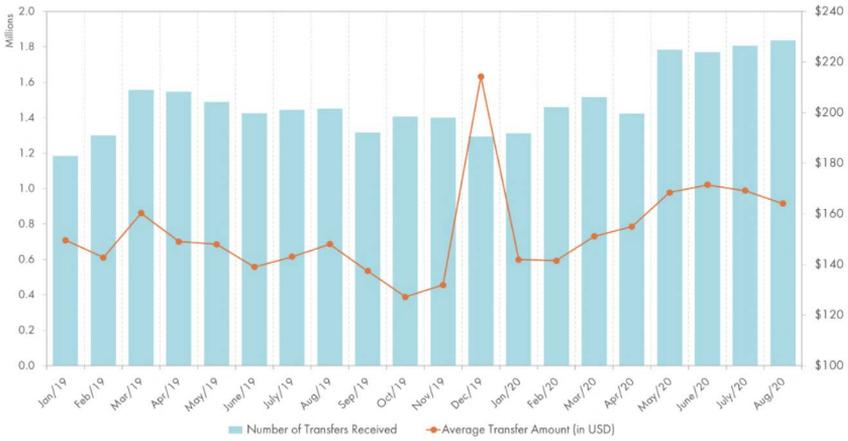


Figure 2: Number of Transfers Received & Average Transfer Amount (in USD): October 2017 to August 2020

Source: Authors’ calculations based on *Banque de la République d’Haïti* data.

Figure 2 shows the total number of transfers received and their USD average amount. In April 2020, while the total number of transfers decreased significantly, the average transfer amount increased approximately 2.5 percent from USD 151.17 to USD 154.95. COVID-19-related public health measures (e.g., lockdowns, stay-at-home orders, business closures) adopted in major sending countries, particularly the US and Canada, seemingly disrupted money transfer services. Therefore, migrants may have made up for these disruptions by sending larger amounts. A stepwise increase in average transfer amounts occurred in the first six months of 2020, from USD 141.93 in January to USD 171.43 in June. With the maximum in December 2019 reaching USD 214.24, however, it seems that the recovery in remittance volumes was largely sustained by an increase in number of transfers rather than their amount. The extent of the recovery in terms of the total number of transfers is remarkable, indicating the engagement of remittance senders during the pandemic.

Comparing Remittances to Haiti from the Global North with those from the Global South

The study of COVID-19's impact on households in Haiti allows for a unique comparison of differential remittance flows from countries in the Global North and the Global South. Firstly, the central bank data are disaggregated by source country, and secondly, the study sample contains data on the country of migration (source country), remittance amounts, and basic spending indicators, as well as other relevant socio-demographic information. Here we provide the results of the descriptive analysis of both datasets, differentiating between source countries in the Global North and Global South. We pay special attention to the first wave of the COVID-19 pandemic, providing a primary analysis of the impacts of the global crisis on remittance flows to Haiti.

For the study period, remittance inflows from countries in the Global North differed greatly from those of the Global South. Previous work (OECD & INURED, 2017; Orozco, 2006) has highlighted the importance of remittances from the Global North, particularly the US, where most Haitian migrants reside. To our knowledge, there has been no prior research in Haiti explicitly analyzing differences in remittance flows and impacts from countries in the Global South. Further, as many studies have relied on the Haiti Living Conditions Surveys from 2001 or 2012 (e.g., Jadotte, 2009; Justesen & Verner, 2007), they do not capture contemporary surges of post-earthquake migration to the Global South. The present study contributes to the growing literature on SSM and remittances by outlining differences in household-level outcomes by country of destination.

Banque de la République d'Haïti Remittance Data

Monthly remittance transfer data by country between October 2017 and August 2020 suggest that although the US still accounts for between 70% and 84% of all remittances to Haiti (see **Figure 3**), more recent destination countries such as Brazil and Chile have emerged as newer, yet still critical, remittance sources. For example, in August 2020, Chile accounted for 8% (USD 22 million) of total remittance volumes to Haiti, almost equivalent to the total combined contributions of Canada, France, and Brazil.

Remittances from countries in the Global North, including the US, Canada, and France, tend to peak in March in the time series (See **Figure 3**). In 2020, however, this peak occurred in April 2020. Destination countries in the Global North accounted for 89% of remittance flows as per the central bank data in April 2020. The US alone contributed USD 238 million, amounting to 83% of remittance flows to Haiti that month, despite measures adopted to curb the spread of COVID-19, such as closing businesses and schools and restricting population movements. These measures were not equally adopted for major remitting countries in South America, including Brazil and Chile.

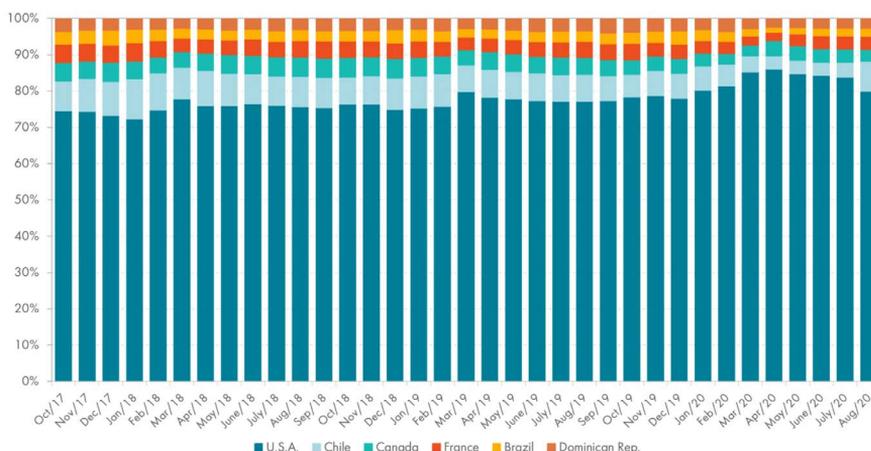


Figure 3: Proportion of Remittance Transfers to Haiti (%) by Top Six Source Countries: October 2017 to August 2020

Source: Authors’ calculations based on *Banque de la République d’Haïti* data.

Although Brazil was the first South American country to emerge as a major migration destination for Haitians, remittance volumes from Brazil were lower than those from Chile in all 35 months of the BRH time series. On average, remittance inflows from Chile were 165% greater than those from Brazil, while transfers from Brazil appeared more stable than those from Chile. Remittances from Chile exhibit a general downtrend as 20 out of 23 months exhibited year-on-year decreases and greater variance, while remittances from Brazil remained steadier, with only 10 out of 23 months exhibiting decreases. Furthermore, during the peak of the first wave of the pandemic, from March 2020 to May 2020, when Haiti instituted various lockdown policies, including closing its airports and borders, remittance volumes from Chile experienced much larger decreases than those from Brazil as year-on-year changes. The recovery in Chile was only seen in August 2020, while Brazil showed year-on-year increases between June

2020 and August 2020. This may indicate Chile's waning status as a destination country for Haitian migrants. Moreover, we hypothesize that as Brazil emerged first, individuals' time in a country may be longer on average, allowing for more integration and, thus, greater financial security than that experienced by migrants in Chile⁹.

The Haitian central bank dataset is also not without its limitations. One limitation is the inability to capture remittance transfers made through informal channels, such as person-to-person delivery or intermediary networks. In this regard, household-level data may provide important insights into informal exchange patterns in Haiti's remittance economy.

COVID-19 Study Data

The survey of 511 households in five administrative departments of Haiti comprised 361 (71%) female- and 148 (29%) male-headed households. More than half (51%, 259) of all respondents were between 32 and 45 years of age, 24% (124) were aged 18 to 31, while 21% (106) were between 46 and 59 years old, and 4% (22) 60 years or older. This is consistent with Haiti's youthful demographic profile and with World Bank (2019) estimates that 62% of the Haitian population is between the ages of 15 and 64. Eighty percent (410) of households were urban, and 20% (101) were rural. More than half (56%, or 286) had between four and six family members living in the home; 19% (97) had one to three members; 19% (98) between seven and nine members; and 6% (30) 10 or more. Sixty-nine percent (353) of participants reported having one to three offspring, 22% (114) four to six; 4% (20) between seven and nine, and 1% (7) 10 or more children. Before the pandemic, 46% of households (236) were engaged in petty commerce, 26% (135) were engaged in wage labor, 17% (85) were entrepreneurs, 6% (33) were inactive but not seeking formal employment, and 4% (21) were unemployed.

More than half (52%, or 265) of all households reported having no family or close friends living outside of Haiti, 27% (137) had only a close friend abroad, and 21% (109) were migrant households, defined here as having a family member living abroad. Among migrant households, 64% (70 of 109) reported only having a family member living abroad, and the remaining 36% had at least one family member and a close friend living abroad. Among non-migrant households, more than one-third (34%, or 137) had only a close friend living abroad.

9 Orozco (2006) shows that the longer the Haitian migrants had lived in the United States, the higher the amount remitted.

A significant number of study respondents indicated having *some university education* or *having completed all university-level studies* at 7% (34) and 8% (43), respectively¹⁰. Over one-third of participants (39%, or 197) reported having *some secondary school* education, 16% (83) cited having completed secondary school, and 6% (29) reported no formal schooling. For migrant households in the sample (n=109), the proportions of higher education were slightly greater than the general sample at 10% (11) for *some university education* and 9% (10) for *all completed university-level studies*. Migrant households with close friends abroad reported higher education levels on average than all other categories, with just under one-quarter (23%, or 9 of 39) having completed some or all university-level studies. Almost one-fifth (17%, or 27 of 137) of migrant households with no close friends abroad had completed some or all university studies. Non-migrant households were among the least educated, with almost 10% (25 of 264) having no formal schooling. It has been shown that migrants from Haiti are “positively selected” when it comes to socio-economic status and exhibit a greater propensity to migrate as per capita income and educational attainment increase (Orozco, 2006)¹¹.

Households with migrants in the Global North exhibit higher levels of educational attainment on average than those with migrants in the Global South. Slightly more than one-quarter (26%, or 14 out of 54) of households with migrants in the Global North reported having completed some or all university-level studies, whereas only 13% (7 out of 55) of households with migrants in South America reported the same. In addition, 12 household heads (24%) with migrants in South America reported having had *no formal schooling* or *some primary school*. This is the case for only 3 (6%) heads of households with migrants in the Global North, all of whom reported at least *some primary school*. Notably, there were no cases of *no formal schooling* for household heads with migrants in the Global North. These findings align with previous works (INURED, 2020b; Schlabach, 2020) showing the proliferation of unskilled and semi-skilled laborers migrating to Brazil, recruited as workforce for the 2014 World Cup and 2016 Olympic Games.

These statistics show the importance of migration capital in Haiti for migrant and non-migrant households. Furthermore, households with more than one migrant abroad (one household reported having as many as eight) proportionally received higher numbers of remittances. Eighty-six percent (86%, or 31 of 36) of households with two or more migrants abroad reported receiving remittances

10 The authors infer that this is due to the oversampling of urban centres around the Port-au-Prince Metropolitan Area (PPMA) where educational attainment is higher than in rural areas.

11 Manuel Orozco. *Understanding the remittance economy in Haiti*. World Bank: Washington, D.C., 2006.

in the previous 24 months. This figure jumps to 95% (18 out of 19) when considering households with three or more migrants.

Consistent with the analysis of Haiti's central bank data, we find stark differences in remittance receipt per North or South migration corridor. Eighty-three percent (83%) of households with migrants in the Global North reported receiving remittances in the previous 24 months, while the proportion for those in the Global South was only 64%. When asked about the amounts of remittance transfers received between March 2020 and May 2020, respondents with migrants in the Global North reported higher amounts than those with migrants in the Global South. Well over half (59%) of respondents associated with a migrant(s) in the Global North reported receiving more than USD 100 as compared to 37% with a migrant(s) in the Global South. Forty-one percent (41%) of non-migrant households reported receiving more than USD 100 from a close friend between March 2020 and May 2020. More than twice as many (59, or 69%) households with close friends living abroad that reported receiving remittances within 24 months of the survey had migrants in countries of the Global North versus 26 (31%) with close friends sending remittances from the Global South. Notably, 54 of the 59 households receiving remittances from the Global North were linked to the United States.

For remittance transfer amounts below USD 100, proportions for households with migrants in the Global South were almost double (63%) that of the Global North (35%), indicating that households with migrants in the Global South received lower amounts. According to this indicator, even non-migrant households receiving remittances from close friends in the Global North fared better than migrant households with family members in the Global South. The vast differences in remittance transfer amounts received from the Global North and South at the household level are consistent with Haiti's central bank data reporting.

The vast majority (88%, or 94 of 107) of COVID-19-related remittance disruptions were linked to livelihood activities such as employment loss or disruption. Eleven percent of respondents cited transfer service interruptions either in Haiti or the source country as the reason for disruptions. The extent or duration of these disruptions is unknown. However, in households that had received remittance transfers within 24 months of the survey, only 59% (85 of 145) reported receiving transfers early on after the official declaration of a pandemic and lockdown period between March 2020 and May 2020 in Haiti. As expected, of these households, there appeared to be a positive relationship between the amount received and the number of migrants a household had abroad, including close friends. This may suggest that, in times of crisis, households not typically

receiving remittance transfers may activate migrant networks that are otherwise inactive. Interestingly, a few (8) households reported sending, rather than receiving, remittances during this period. Among these households, 75% (6) had migrants in the Global South: 2 in Brazil, 2 in Chile, and 1 in Ecuador.

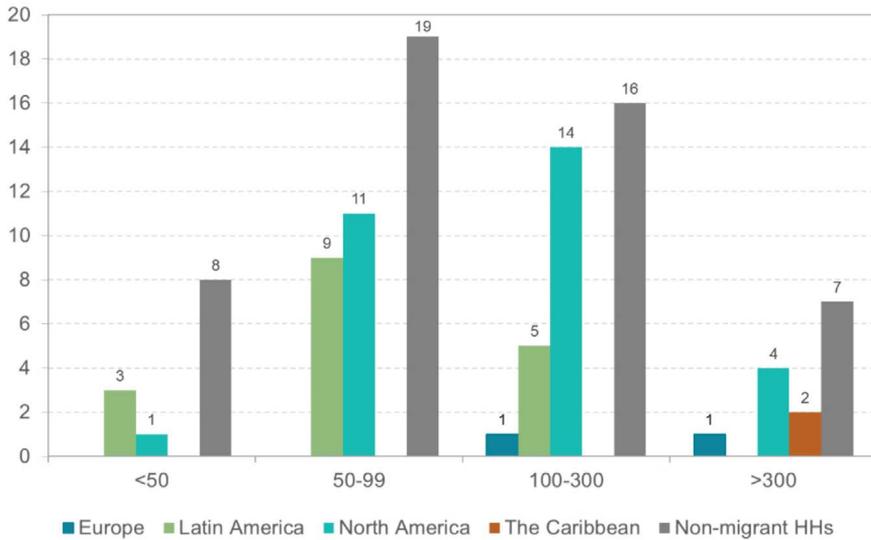


Figure 4: Reported Remittance Amounts between March and May 2020 by Migration Corridor Region

Source: Authors’ calculations based on INURED household survey data.

Out of 109 migrant households, there were nearly equal distributions of family members in the Global North (54) and South (55). More than three-quarters (78%, or 43 of 55) of migrants in the Global South were in South America, overwhelmingly Brazil and Chile, accurately reflecting changes in Haitian migration destinations in the post-2010 earthquake period. Of the 39 migrant households with close friends abroad, households with migrants in South America tended to have more close friends in the US and Canada than in these regions. This may indicate recent trends in onward migration from South America to the United States^{12,13}. Of the 19 households that had migrants in continental North America and a close friend abroad, 13 reported the close friend living in North

12 Caitlyn Yates. Haitian migration through the Americas: A decade in the making. Washington, D.C.: Migration Policy Institute, 2021.

13 Carrie Kahn. 2021. On Mexico’s southern border, the latest migration surge is Haitian. Accessed on December 20, 2021, at: <https://www.npr.org/2021/12/18/1065135970/on-mexicos-southern-border-the-latest-migration-surge-is-haitian>.

America and six in the Caribbean. Of the 14 households with migrants in South America, six had a close friend in the US or Canada, four in the Caribbean, and the remaining four in South America. Thus, even for migrant households participating in the new SSM routes, the North American and Caribbean corridors remain a crucial dimension to their transnational composition.

Rural migrant households tended to migrate to destination countries in the Global South, particularly Brazil and Chile. Of the 24 rural migrant households, 15 (63%) were in South America, and six (25%) were in continental North America. In contrast, of the 85 urban migrant households, more than half (52%, or 44) were in continental North America and only one-third (28) in South America. These data are consistent with historic migration trends in Haiti in which those from rural parts of the country migrate within the Global South, whereas urban dwellers tend to migrate to the Global North¹⁴. In an examination of household transnational status vis-à-vis gender, there was a higher proportion of female-headed households with migrants in the Global South (42 out of 55; 76%), as compared to the Global North (30 out of 50; 56%). It is known that most Haitian migrants in Brazil and Chile are male, which may contribute to these differences.

Regarding migration within the Caribbean, 8 out of 11 households had a migrant in the Dominican Republic (DR) at the time of the survey. The other three households reported having a migrant in Turks and Caicos (1) and the Bahamas (2), and all three reported receiving remittances. Only one-quarter (2 of 8) of households with a family member in the DR reported receiving remittances; both households were urban. As previously mentioned, two households with migrants in the Caribbean showed extreme values for some key indicators, suggesting that they may not be representative. Moreover, all households with migrants in the Caribbean were female-headed households, reflecting the intense circulation of male laborers across this corridor.

When comparing the remittance spending patterns of migrant households with those of non-migrant households, we found higher proportions reportedly spent on food, health, rent, land, and education in the former (see **Table I**). A significantly higher proportion of migrant households responded positively to these indicators than non-migrant households, particularly the education variable. The double-digit differences in proportions between migrant and non-migrant households with respect to expenditures on schooling (-25%), rent (-18%), and health (-14%) could indicate that in households with migrants as opposed to

14 Carrie Kahn. 2021. On Mexico's southern border, the latest migration surge is Haitian. Access ed on December 20, 2021, at: <https://www.npr.org/2021/12/18/1065135970/on-mexicos-southern-border-the-latest-migration-surge-is-haitian>.

friends living aboard, there is more stability and consistency in remittance reception which translates into a more productive use of remittance transfers. There were stark differences in remittance spending on health along gender lines; 67% (32 of 48) of women compared to only 31% of men (8 of 26) reported directing these resources toward health expenditures.

Table I: Proportion of Positive (“Yes”) Responses for Expenditure Areas for Migrant vs. Non-migrant Households

Consumption area	Migrant	Non-migrant	Difference
Food	95%	87%	-8%
School	62%	37%	-25%
Health	54%	40%	-14%
Rent	33%	15%	-18%
Land	8%	3%	-5%

Source: Authors’ calculations based on INURED household survey data.

Across some areas of spending, Global North migrant households exhibited similar reported proportions as those migrant households with family members in the Global South. For example, 30 out of 31 (97%) households with migrants in the Global South reported spending remittances on food compared to 40 out of 43 (93%) households with migrants in the Global North. Reported proportions were also similar for education expenditures, although a greater proportion, 28 out of 43 (65%), of Global North transfer recipients paid for schooling versus 18 out of 31 (58%) for the Global South. The greatest differences were in health and rent expenditures. While a greater proportion of Global South migrant households reported spending on health, there was an equally high difference in the other direction when looking at spending on rent. Just under half (20 out of 43) of Global North migrant households reported spending on health, while almost two-thirds (20 out of 31) of Global South migrant households did the same, a net difference of 18%. This supports the assertion that female-headed households are more likely to spend on health, as more than three-quarters (76%, or 42 out of 55) of households with migrants in the Global South are headed by women. This is compared to 30 out of 54 (or 55%) of Global North households that are female headed. Forty percent (17 out of 42) of Global North migrant households reported using remittances to cover rent expenses, as compared with fewer than one-quarter (7 out of 31) of Global South migrant households.

When cross-tabulating the proportion of positive answers to the indicator for child #1 by transnational status, there was a higher proportion of remittances

supporting educational expenditures from migrants in the Global North (49%) than the Global South (37%). As private school tuition is paid periodically throughout the year, this may partially explain the greater frequency and larger transfer amounts sent from migrants in the Global North, as they may have made explicit commitments to cover school tuition costs. However, financial support for school tuition received from the Global South is significant, and over one-third of migrants have made similar commitments.

Discussion

Over the past two decades, the body of literature on SSM has expanded, drawing increasing attention to the impact on remittance economies in the Global South (Ambrosius *et al.*, 2020; Ratha & Shaw, 2007; Short *et al.*, 2020). However, there remains a paucity of literature on the impact of this phenomenon on nations in the LAC region. For migrant-sending and remittance-dependent nations such as Haiti, examining the impact of these new migration corridors on families and communities are critical as both sending and receiving nations grapple with finding a migration development nexus (Faist & Fauser, 2011; Van Hear & Sørensen, 2015).

As the data demonstrate, despite the rise in migration flows from Haiti to South America, migrants in countries in the Global North still account for the greater proportion of remittances sent to Haiti. However, countries in South America are emerging as significant sources of remittance transfers. During the BRH data period, Chile was demonstrably a significant source of financial support to Haitian families in terms of the quantity of transfers remitted, while transfers from Brazil have been more durable and consistent over time.

International migration is a strategy that has served as a form of capital that supports, sustains, and/or facilitates the survival of households in Haiti, as it does in other sending nations. Clemens & Ogden (2019) have urged a new, more productive conceptualization of remittances as returns on (the migration) investment. Admittedly, remittance transfers are among the most obvious, though not sole, benefits drawn from international migration. These transfers are critical in helping families absorb the shocks experienced during political, social, economic, and/or environmental crises, all of which Haiti continues to experience.

Haiti's transition to democracy since the fall of the Duvalier regime has been wrought with political crises (INURED, 2020b; Marcelin & Cela, 2017b) crystallized by the July 2021 assassination of its President Jovenel Moïse. Over the past two decades, Haiti has experienced almost a dozen disaster events (ASFC,

2019; Shultz *et al.*, 2016), its most recent devastating August 2021 earthquake (Paz, 2021). Serving as the backdrop to political instability, social unrest, disaster events, and the pandemic is an economic crisis dating back to 2018 when IMF fuel subsidies were withdrawn, resulting in rising fuel costs (INURED, 2020a). We contend that remittance transfers determine many households' ability to withstand such precarious conditions by contributing to food, health, and education expenditures. This is clear from the sample data, where most households reported spending remittances on food, irrespective of migrant destination in the Global North or South. The high proportions of responses to health and education expenditures also support this fact.

The obligation to remit extends beyond one's immediate family members or former household members to include close friends. Though remitting practices for the latter group are by no means constant, almost half of non-migrant households received remittance transfers from close friends in the months preceding the survey. In fact, the COVID-19 crisis emerged within two months of the reopening of most of Haiti's businesses, a period during which businesses and institutions were effectively shut down by *Peyi Lòk* (INURED, 2020b). Given the low socio-economic status of study participants and the majority of the Haitian population, it can be surmised that these periods corresponded with reductions in earnings or suspension of employment. The central bank and study data must be examined in this light, as a period of extended and multiple crises in Haiti, neither of which have fully abated.

To understand the importance of remittances for Haitian families, we must also consider the nation's vulnerability to disaster. Haiti's experiences of, and vulnerability to, disaster events are exacerbated by an absence of robust mitigation efforts and disaster governance plans (Cela *et al.*, 2022; Marcelin *et al.*, 2016). In fact, Kianersi *et al.* (2021) contend that Haitians have faced prolonged periods (more than one year) of food insecurity and that the context requires that we characterize their vulnerability as "long-term post-disaster food insecurity" (p. 2). Consumption patterns of remittance-receiving households show that food is the most prominent expenditure associated with remittance transfers for both migrant and non-migrant households. Although many researchers would consider this spending "non-productive," we assert that this is clearly an important, life-sustaining expenditure in a country with extreme poverty and food insecurity.

Even among non-migrant households with close friends abroad, the data reveal that consumption patterns, in many respects, mirror those of migrant households despite their infrequency and lower transfer amounts. Interestingly, whereas migrant households report education as the second most common expenditure,

non-migrant households report health. As non-migrant households receive irregular and smaller transfer amounts, investments in education would not be sustainable over time. Migrant parents with a child(ren) in the homeland may prove to be more reliable sources of remittances for educational purposes than, say, extended family members. Therefore, once education is eliminated from the category of expenditures, both migrant and non-migrant households use these resources to cover food and health expenditures in that order. This suggests that remittances are used to cover basic necessities and, in microeconomic terms, may serve as a “consumption smoothing mechanism” (Perakis, 2011).

It is important to note the gendered nature of recipient expenditures, which suggests that women are more inclined than men to use these resources on health-related expenditures. These findings are consistent with prior studies suggesting that women recipients are more likely to invest in human capital (Guzman *et al.*, 2008) than their male counterparts, who tend to spend more on consumption (OIM, 2015; Lopez-Ekra *et al.*, 2011).

One can surmise that the ability to purchase food, access healthcare (particularly in the aftermath of disaster events), and cover school fees are critical in absorbing the economic shocks resulting from various forms of crisis, particularly in the absence of government relief and support. These findings expand our understanding of the rising importance of the remitting practices of Haitian migrants in the LAC region. These data elucidate the reliance of many Haitian households on resources from Brazil and Chile during a period in which Haiti has experienced extreme tumult that may continue into the foreseeable future.

Conclusion

During the COVID-19 pandemic, Haiti experienced its greatest remittance disruptions between April 2020 and May 2020, corresponding with the nation's lockdown period. However, the projected larger scale disruptions to Haiti's remittance economy did not come to fruition, and transfer amounts bounced back within a few months. Bragg *et al.* (2017) have shown that in the immediate aftermath of crises, an increase is generally observed in remittance transfers received only during the quarter in which the disaster occurred. The data suggest that the level of solidarity and commitment to supporting family and close acquaintances in the origin country remained high, even in the context of a global pandemic. This suggests that Haitians living abroad provided timely support to ensure the survival of family and close friends in Haiti immediately following the outbreak of the pandemic.

Remittance transfers remain an important resource for urban and rural families in Haiti. In times of social unrest, political turmoil, economic instability, and disaster, Haitian families rely on the commitments of family members and friends living abroad for financial support to prepare for and absorb the shocks of crisis events. Even in the context of a global pandemic that has affected both migrants and migrant households in the country of origin, Haiti's remittance economy has maintained its vitality irrespective of the migrant destination.

Since 2010, South America has emerged as a destination of choice for Haitian migrants, many of whom now call Brazil or Chile their home. As they set roots on the South American continent, they maintain connections to their homeland, in part, through remitting practices. As the data reveal, these connections remain vital for Haitian families and communities that rely on the Global North and South resources to meet their basic needs, particularly in times of crisis. Given the significant rise in South-South Migration over the past decade, future studies of Haiti's remittance economy should focus on comparative amounts, volumes, expenditure patterns, and the differential impacts of transfers received from the Global North and South through formal and informal channels. Such an examination across sectors such as education and health will help determine the differential impacts of transfers on Haitian households and assess whether Haitian migration within the Global South is generally beneficial or detrimental to those remaining in the home country and perhaps provide more insights into migrant decisions to migrate as well as their choice of destination.

However, we must also acknowledge that while some Haitian migrants have made the South American continent, their adopted home, others have engaged in onward migration after months or years of living in the region (INURED, 2020b; Kahn, 2021; Yates, 2021). Therefore, it will be fundamental to conduct studies that examine potential bidirectional flows of remittance transfers between migrants and migrant households in the origin country to account for homeland support of migratory journeys. These data will help elucidate the value placed on migration as a long-term strategy for the survival of Haitian families in the homeland.

Acknowledgments

This work has been funded by the UKRI Global Challenges Research Fund (GCRF) [Grant Reference: ES/S007415/1]. We wish to thank April Mann for her assistance with the editing of this manuscript.

References

- Abdaladze N. (2020). Haitians make long continental transit in hope for a better future. *Cronkite News*, Special Reports, pp. 1. Retrieved from: <https://cronkite-news.azpbs.org/2020/07/20/haitians-continental-transit/>.
- Abi-Habib, M. (2021). Haiti braces for unrest as a defiant President refuses to step down. *New York Times*, Americas, pp. 1. Retrieved from: <https://www.nytimes.com/2021/02/07/world/americas/haiti-protests-President-Jovenel-Mois.html>.
- Adams, R. H. & Cuezuecha, A. (2010). Remittances, household expenditure and investment in Guatemala. *World Development*, 38(11), 1626-1641.
- Ambrosius, C., Fritz, B. & Stiegler, U. (2020). Remittances. In O. Kaltmeier, A. Tittor, D. Hawkins & E. Rohland (Ed.). *The Routledge Handbook to the Political Economy and Governance of the Americas* (1st ed., pp. 194-199). Oxfordshire, UK: Routledge.
- Amuedo-Dorantes, C., Georges, A. & Pozo, S. (2010). Migration, Remittances, and Children's Schooling in Haiti. *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science*, 630(1): 224–244. doi: 10.1177/0002716210368112.
- Audebert, C. (2017). The recent geodynamics of Haitian migration in the Americas: Refugees or economic migrants? *Revista Brasileira de Estudos de Populacao*. 34(1): 55-71.
- Avocats sans Frontieres Canada (ASFC). (2019). *Meeting the needs of victims of cholera in Haiti*. Retrieved from: http://www.inured.org/uploads/2/5/2/6/25266591/cholera_study_summary_report_english.pdf.
- Bhandari, P. (2016). Remittance received by households of Western Chitwan Valley, Nepal: Does migrant's destination make a difference? *Dhaulagiri Journal of Sociology and Anthropology*, 10(1): 1–36. doi: 10.3126/dsaj.v10i0.15879.
- Bragg, C., Gibson, G., King, H., Lefler, A. & Ntoubandi, F. (2017). Remittances as aid following major sudden-onset natural disasters. *Disasters*, 42(1): 3–18. doi: 10.1111/disa.12229.
- Bredl, S. (2011). Migration, remittances, and educational outcomes: The case of Haiti, Discussion Paper, No. 44, Justus-Liebig-Universität Gießen, Zentrum für Internationale Entwicklungs- und Umweltforschung (ZEU).
- Cardon-Sosa, L., Medina, C. (2006). Migration as a safety net and effects of remittances on household consumption: The case of Colombia, *Borradores de Economia*, n° 414, Bogotá: Banco de la Republica de Colombia.

- Cela, T., Marcelin, L. H., Fleurantin, N. L. & Jean-Louis, S. (2022). Emergency health in the aftermath of disasters: A post-Hurricane Matthew outbreak in rural Haiti. *Disaster Prevention and Mitigation*.
- Clemens, M. A. & Ogden, T. N. (2019). Migration and household finances: How a different framing can improve thinking about migration. *Development Policy Review*, 38(1): 3-27. doi: [10.1111/dpr.12471](https://doi.org/10.1111/dpr.12471).
- Clément, M. (2011). Remittances and household expenditure patterns in Tajikistan: A propensity score matching analysis. *Asia Development Review*, 28(2): 58–87. doi: [10.2139/ssrn.2001145](https://doi.org/10.2139/ssrn.2001145).
- Edwidge, D. (2021). The assassination of Haiti's president. *The New Yorker*, News Desk, pp. 1. Retrieved from: <https://www.newyorker.com/news/news-desk/the-assassination-of-haitis-president>.
- Dias, G., Jarochinski-Silva, J. & da Silva, S. A. (2020). Travellers of the Caribbean: Positioning Brasília in Haitian migration routes through Latin America. *Vibrant*, 17(1): 1-19.
- Faist, T. & Fauser, M. (2011). The migration–development nexus: Toward a transnational perspective. In Faist T., Fauser M., Kivisto P. (Ed.). *The migration-development nexus. Migration, diasporas, and citizenship Series*. London, UK: Palgrave Macmillan.
- Fouron, G. E. (2020). Haiti's painful evolution from promised land to migrant-sending nation. *Migration Policy Institute*, Migration Information Source, pp. 1. Retrieved from: <https://www.migrationpolicy.org/article/haiti-painful-evolution-promised-land-migrant-sending-nation>.
- Freier, L. F. (2020). COVID-19 and rethinking the need for legal pathways to mobility: Taking human security seriously. International Organization for Migration Bookstore. Retrieved from <https://publications.iom.int/system/files/pdf/rethinking-the-need-for-legal.pdf>.
- Gallas, D., Palumba, D. (2019). What's gone wrong with Brazil's economy? *BBC*, Business, pp. 1. Retrieved from: <https://www.bbc.com/news/business-48386415>.
- Gallo, E. (2013). Migrants and their money are not all the same: Migration, remittances and family morality in rural South India. *Migration Letters*, 10(1): 33-46.
- Guzman, J. C., Morrison, A. R. & Sjöblom, M. (2008). The impact of remittances and gender on household expenditure patterns: evidence from Ghana. In A. Morrisson (Ed.). *The International Migration of Women* (1st ed., pp 125-152). Hampshire, UK: Palgrave Macmillan.

- Handerson, J. (2017). A historicidade da (e)migração internacional Haitiana. In B. Feldman-Bianco, L. Cavalcanti, L. Araujo & E. Brasil (1st ed.). PERIPLOS: Revista Investigación sobre Migraciones: Buenos Aires: 7-26.
- International Organization for Migration (IOM). (2020). *Contributions and Counting: Guidance on Measuring the Economic Impact of your Diaspora beyond Remittances*. Geneva, CH: IOM Press.
- Interuniversity Institute for Research and Development (INURED). (2020a). *The Impact of COVID-19 on families in urban and rural Haiti* (1st ed.). Port-au-Prince, Haiti: INURED.
- Interuniversity Institute for Research and Development (INURED). (2020b). *Post-Earthquake migration to Latin America: Working Paper*. (1st ed.). Port-au-Prince, Haiti: INURED.
- Jadotte, E. (2009). *International migration, remittances and labour supply: The case of the Republic of Haiti, WIDER Research Paper, No. 2009/28*. Helsinki, Finland: The United Nations University World Institute for Development Economics Research (UNU-WIDER).
- Jahjah, S., Chami, R., & Fullenkamp, C. (2003). *Are immigrant remittance flows a source for capital development?* IMF Working Paper. Washington, D.C.: International Monetary Fund.
- Justesen, M., & Verner, D. (2007). Factors Impacting Youth Development in Haiti. *Policy Research Working Papers*. Washington, D.C.: World Bank. doi: [10.1596/1813-9450-4110](https://doi.org/10.1596/1813-9450-4110).
- Kahn, C. (2021). On Mexico's southern border, the latest migration surge is Haitian. *NPR News*, pp. 1. Retrieved from: <https://www.npr.org/2021/12/18/1065135970/on-mexicos-southern-border-the-latest-migration-surge-is-haitian>.
- Kakhkharov, J., Ahunov, M. & Parpiev, Z. (2020). South-South Migration: Remittances of labour migrants and household expenditures in Uzbekistan. *International Migration*, 59(5): 38-58. doi: [d10.1111/imig.12792](https://doi.org/10.1111/imig.12792).
- Kefale, A. & Mohammed, Z. (2018). *Migration, remittances and household socio-economic well-being: The case of Ethiopian labour migrants to the Republic of South Africa and the Middle East*. Addis Ababa, ET: Forum for Social Studies.
- Kiarnersi, S., Jules, R. & Zhang, Y. (2021). Associations between hurricane exposure, food insecurity and microfinance; a cross-sectional study in Haiti. *World Development*, 145(1): 1-9.
- Klarreich, K. and Polman, L. (2012). The NGO republic of Haiti. *The Nation*, Archive, pp. 1. Retrieved from <https://www.thenation.com/article/archive/ngo-republic-haiti>.

- Laing A, Ramos Miranda A. 2018. Chile sends 176 Haitian migrants home on criticized 'humanitarian flight.' *Reuters*, Emerging Markets, pp. 1. Retrieved from: <https://www.reuters.com/article/us-chile-migrants/chile-sends-176-haitian-migrants-home-on-criticized-humanitarian-flight-idUSKCN1NC30V>
- Makina, D. (2013). Migration and characteristics of remittance senders in South Africa. *International Migration*, 51(1): 148-158. doi: [10.1111/j.1468-2435.2012.00746.x](https://doi.org/10.1111/j.1468-2435.2012.00746.x).
- Marcelin, L.H. & Cela, T. (2017a). *After Hurricane Matthew: Resources, capacities, and pathways to recovery and reconstruction of devastated communities in Haiti*. Port-au-Prince, HT: Interuniversity Institute for Research and Development (INURED).
- Marcelin, L. H., Cela, T. (2017b). *Republic of Haiti: Country of Origin Information Paper*. Retrieved from: http://www.inured.org/uploads/2/5/2/6/25266591/unchr_coi_haiti_final_redacted_report_inured.pdf
- Marcelin, L. H., Cela, T. & Shultz, J. M. (2016). Haiti and the Politics of Governance and Community Responses to Hurricane Matthew. *Disaster Health*, 3(4): 1-11. doi: [10.1080/21665044.2016.1263539](https://doi.org/10.1080/21665044.2016.1263539).
- Martin, S., Ferris, E. (2017). *Border Security, Migration Governance and Sovereignty*. Geneva, CH: International Organization for Migration (IOM).
- Mohapatra, S., Joseph, G. & Ratha, D. (2009). *Remittances and natural disasters: Ex-post response and contribution of ex-ante preparedness*. Policy Research Working Paper 4972. Washington, D.C.: World Bank.
- Morley, S. P., Bookey, B. & Bloch, I. (2021). *A journey of Hope: Haitian women's migration to Tapachula, Mexico*. San Francisco, California: University of California, Hastings.
- Muira, H. (2020). *The Haitian migration flow to Brazil: Aftermath of the 2010 earthquake*. Retrieved from: <http://labos.ulg.ac.be/hugo/wp-content/uploads/sites/38/2017/11/The-State-of-Environmental-Migration-2014-149-165.pdf>
- Nieto, C. (2014). *Migración haitiana a Brasil: Redes migratorias y espacio social transnacional*. Buenos Aires, AG: CLACSO.
- Observatório das migrações internacionais (OBMigra). (2019). *Relatório Anual do Observatório das Migrações Internacionais 2019*. Retrieved from: <https://portaldeimigracao.mj.gov.br/images/relatorio-anual/RELAT%C3%93RIO%20ANUAL%20OBMigra%202019.pdf>.
- Observatório das migrações internacionais (OBMigra). 2020. *Relatório Anual do Observatório das Migrações Internacionais 2020*. Retrieved from: https://portaldeimigracao.mj.gov.br/images/dados/relatorio-anual/2020/OBMigra_RELAT%C3%93RIO_ANUAL_2020.pdf.

- Organisation internationale pour les migrations (OIM). 2015. *Migration en Haïti Profile migratoire national 2015*. Geneva, CH: IOM.
- Organisation of Economic Co-operation and Development (OECD) & Interuniversity Institute for Research and Development (INURED). (2017). *Interactions entre politiques publiques, migration et développement en Haïti*. Paris, FR: OECD.
- Orozco, M. (2017). Migrants and the Impact of the COVID-19 Pandemic on Remittances. *Inter-American Dialogue*, Uploads, pp. 1. Retrieved from: <https://www.thedialogue.org/wp-content/uploads/2020/03/Migration-remittances-and-the-impact-of-the-pandemic-3.pdf>.
- Orozco, M. (2006). *Understanding the remittance economy in Haiti*. Washington, D.C.: World Bank.
- Pan American Health Organization (PAHO). (2021). *Haiti earthquake August 2021*. Washington D.C.: PAHO. Retrieved from: [Haiti Earthquake August 2021 - PAHO/WHO | Pan American Health Organization](https://www.paho.org/haiti-earthquake-august-2021).
- Paz, I. G. 2021. Strong earthquake rocks Haiti, kills hundreds. *New York Times*, World, pp. 1. Retrieved from: <https://www.nytimes.com/live/2021/08/14/world/haiti-earthquake>.
- Perakis, M. (2011). *The Short and Long Run Effects of Migration and Remittances: Some Evidence from Northern Mali*. Agricultural & Applied Economics Association's 2011 AAEA & NAREA Joint Annual Meeting. Retrieved from: <https://ageconsearch.umn.edu/record/103704>.
- Ratha, D. & Shaw, W. (2007). *South-south migration and remittances, World Bank Working Paper No. 102*. Washington, D.C.: World Bank.
- Ratha, D., Xu, Z. (2008). *Migration and Remittances Factbook 2008*. Washington, D.C.: World Bank.
- Schlabach C. (2020). *Torn between humanitarian ideals and U.S. pressure, Panama screens migrants from around the world*. *Cronkite News*, News, pp. 1. Retrieved from: <https://cronkitenews.azpbs.org/2020/07/02/humanitarian-flow-panama-migrants/>
- Schüler, S. (2020). *Haïti: après l'opération pays lock, voyage à travers des provinces en Crise* [Podcast]. Retrieved from: <https://www.rfi.fr/fr/podcasts/20200205-haiti-operation-pays-lock-voyage-provinces-crise>.
- Short, P., Hossain, M., & Adil Khan, M. (2020). *South-south migration: Emerging patterns, opportunities and risks*. New York: Routledge.

- Shultz, J.M., Cela, T., Marcelin, L.H. *et al.* (2016). The Trauma signature of the 2016 Hurricane Matthew and the psychosocial impact on Haiti. *Disaster Health*, 3(4): 1-18. doi: [10.1080/21665044.2016.1263538](https://doi.org/10.1080/21665044.2016.1263538).
- Lopez-Ekra, S., Aghazarm, C., Kötter, H. & Mollard, B. (2011). The impact of remittances on gender roles and opportunities for children in recipient families: research from the International Organization for Migration, *Gender & Development*, 19(1): 69-80. doi: [10.1080/13552074.2011.554025](https://doi.org/10.1080/13552074.2011.554025).
- Ugarte Pfungsthor, S. (2020). *'I Need to Work to Be Legal, I Need to Be Legal to Work.'* *Migrant Encounters, Haitian Women, and the Chilean State* [Doctoral thesis]. Retrieved from: <https://doi.org/10.17863/CAM.53123>.
- U.S. Department of Labor, Bureau of Labor Statistics (BLS). 2021. *Foreign-born Worker: Labor Force Characteristics — 2020* [Press release]. Retrieved from: <https://www.bls.gov/news.release/pdf/forbrn.pdf>.
- Van Hear, N. & N. Sørensen, N. (2015). *The migration-development nexus* (1st ed.). Geneva, CH: International Organization for Migration.
- Wejsa, S. & Lesser, J. (2018). Migration in Brazil: the Making of a multicultural society. *Migraton Policy Institute*, News, pp. 1. Retrieved from: <https://www.migrationpolicy.org/article/migration-brazil-making-multicultural-society>.
- Wendelbo, M., China, F., Dekeyser, H., Taccetti, L., Mori, S., Aggarwal, V., Alam, O., Savoldi, A. & Zielonka, R. (2016). *The Crisis Response to the Nepal Earthquake: Lessons Learned*. Brussels, BE: European Institute for Asian Studies.
- World Bank. (2020). *Migration and Development Brief 33 / Phase II: COVID-19 Crisis Through a Migration Lens*. Retrieved from <https://www.knomad.org/publication/migration-and-development-brief-34>.
- World Bank. (2021a). *Personal Remittances, Received (% of GDP) – Haiti* [Dataset]. Retrieved from: <https://data.worldbank.org/indicator/BX.TRF.PWKR.DT.GD.ZS?locations=HT>.
- World Bank. (2021b). *Migration and Development Brief 34 / Resilience: COVID-19 Crisis Through a Migration Lens*. Retrieved from: <https://www.knomad.org/publication/migration-and-development-brief-34>.
- World Bank. (2021c). *Migration and Development Brief 35 / Recovery: COVID-19 Crisis Through a Migration Lens*. Retrieved from <https://www.knomad.org/publication/migration-and-development-brief-35>
- World Bank. (2022). *Migration and Development Brief 36 / A Wari in a Pandemic / Implications of the Ukraine crisis and COVID-19 on global governance of migration and remittance flows*. Retrieved from <https://www.knomad.org/publication/migration-and-development-brief-36>.

- Yang, D. (2011). Migrant Remittances. *Journal of Economic Perspectives*, 25(3): 129-152. doi: [10.1257/jep.25.3.129](https://doi.org/10.1257/jep.25.3.129).
- Yang, D., & Choi, H. (2007). Are Remittances Insurance? Evidence from Rainfall Shocks in the Philippines. *The World Bank Economic Review*, 21(2), 219-248.
- Yates, C. (2021). *Haitian migration through the Americas: A decade in the making*. Washington, D.C.: Migration Policy Institute.
- Ziff, T. & Preel-Dumas, C. (2018). Coordinating a human response to the influx of Haitians in Chile. *Inter-American Dialogue*, Uploads, pp. 1. Retrieved from: <https://www.thedialogue.org/blogs/2018/09/the-influx-of-haitian-migrants-in-chile/>



II. RESEÑAS

RESEÑA DEL LIBRO *(RE)PENSANDO
EL VÍNCULO ENTRE MIGRACIÓN Y
CRISIS: UN ANÁLISIS CRÍTICO DESDE
LA INTERSECCIONALIDAD Y LA
ESTIGMATIZACIÓN DE LAS MOVILIZACIONES
HUMANAS*

Montserrat Garita Yanarella¹

ORCID: 0000-0003-2852-7181

La migración como fenómeno global ha enfrentado una serie de transformaciones a lo largo del tiempo. Dichos cambios incluyen sus causas, así como las percepciones generadas al abordarla como desafío contemporáneo. Anteriormente, como consecuencia del carácter peyorativo que han adquirido las movilizaciones humanas, se asocian, en la mayoría de los casos, con el concepto de dificultad. Dada la actual concepción del fenómeno migratorio como un riesgo para las sociedades presentes, Lucila Nejamkis, Luisa Conti y Mustafa Aksakal editaron el texto *(Re)pensando el vínculo entre migración y crisis. Perspectivas desde América Latina y Europa*, el cual se propone revisar la discusión en torno a los vínculos existentes entre los desplazamientos humanos y la noción de crisis.

La obra comprende doce estudios de caso distribuidos en tres ejes temáticos: 1. migración y transformaciones políticas; 2. migración, ambiente y cambio climático; 3. derechos, pertenencias e identidades. Así, los capítulos se agrupan de manera que abarcan múltiples dimensiones del tema migratorio, mientras visibilizan problemáticas recurrentes que sufren las personas migrantes e impactan distintos niveles de la sociedad. Lo anterior, con la intención de evidenciar el carácter estructural de la migración, en conjunto con los efectos que esta conlleva, los cuales se plantean como una respuesta a la carencia y la fragilidad de las políticas públicas del Estado en materia migratoria.

¹ Universidad Nacional, Escuela de Relaciones Internacionales. Estudiante del Bachillerato en Relaciones Internacionales. Correo electrónico: monserrat.garita.yannarella@gmail.com

De esta manera, el primer eje temático inicia con un estudio de caso que hace referencia a la política migratoria en Colombia y Ecuador, a cargo de Jacques Ramírez Gallegos y María del Pilar Ospina Grajeles. Dicha sección examina los vacíos normativos, tal como los correlatos geopolíticos de las dinámicas migratorias en esos dos países, que involucran, mayoritariamente, inmigración venezolana. Asimismo, se abarca el rol de la política exterior como agente que influye en las medidas regulatorias o de endurecimiento relativas a la movilización humana. Ramírez y Ospina recalcan, a su vez, que dichos factores limitan el pleno disfrute de los derechos de quienes migran, ya que el sistema les criminaliza y califica como amenazas, así se obstruye el debido proceso de regularizar su condición migratoria.

Se entiende, entonces, que las políticas implementadas en los países mencionados, caracterizadas por la securitización, solamente generan más estigma hacia las personas migrantes. Respecto a ello, el capítulo plantea que, en un escenario donde se intenta reforzar la gobernanza migratoria, es importante no perder de vista la diplomacia regional y las tensiones geopolíticas, puesto que en ellas se incrementan las desigualdades entre migrantes y locales.

El segundo caso tiene por nombre “La crisis del derecho de asilo en Italia”, escrito por Virginia Signorini. La autora propone la existencia de una narrativa derivada de la migración, que se fundamenta en la ausencia de una cultura de asilo en Italia. Esto, tomando en consideración el rol de dicho Estado como tierra de tránsito y refugio para miles de inmigrantes. Asimismo, el texto evidencia el uso de “la crisis” como “un instrumento para gobernar a las personas migrantes, justificando las políticas migratorias italianas” (Signorini, en Nejamkis, Conti y Aksakal, 2021, p. 60) de mano dura y en favor de la estereotipación de quienes migran.

De esta forma, la autora realiza un acercamiento mediante la propuesta de Foucault que hace referencia a los actuales mecanismos para categorizar a la población como expresiones del biopoder al que el filósofo francés se refiere. Lo anterior genera un panorama desalentador para las personas que migran en condiciones de irregularidad, dado que tal estado de crisis normaliza la clasificación de las personas para su debido control. Y, finalmente, la escritora traza una línea entre *nosotros* y *los otros*, donde las vidas de algunas personas se tornan más o menos valiosas.

El tercer capítulo de este eje se denomina “¿De lo global a lo local? El rol del Pacto Mundial en las políticas colombianas hacia la migración venezolana”, escrito por Mustafa Aksakal y María Gabriela Trompetero. Este estudio de caso inspecciona el rol del Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y

Regular (PMM) en las políticas y dinámicas institucionales del Gobierno colombiano, en materia de los altos volúmenes de inmigración venezolana hacia el país.

El acápite describe, en primera instancia, la pragmatización del concepto de crisis, puesto que los autores identifican una correlación entre la coyuntura actual venezolana, las problemáticas sociales y económicas en la nación y los flujos migratorios crecientes hacia Colombia. Por otra parte, se profundiza en el PMM, concluyendo que, si bien el Estado colombiano ha intentado comprometerse con la mayoría de los objetivos del Pacto respecto a la gestión migratoria, de derechos y desarrollo, quedan muchos rezagos y vacíos en términos de políticas de inmigración equitativa, educación y acceso a servicios básicos o de salud.

Para finalizar la primera parte del libro, el cuarto caso se denomina “¿Los riesgos cambian, las percepciones quedan? Géneros, identidades y migraciones en el Área Reconquista”, por Santiago Canevaro. Este retrata las vinculaciones que existen entre “la identidad de género, la condición migratoria y las lógicas de la organización social del cuidado” (Canevaro, en Nejamkis, Conti y Aksakal, 2021, p. 113), en una zona socioeconómicamente vulnerable de Buenos Aires, conocida como Área Reconquista. Dicho territorio se encuentra afectado no solamente por altos niveles de inmigración, sino que, además, existen situaciones las cuales imposibilitan el desarrollo de un correcto estilo de vida de la población migrante, como falta de oportunidades, desastres naturales, contaminación, al igual que problemas de salud por la falta de inocuidad.

Así, este estudio etnográfico afirma que existe una gran variedad de percepciones alrededor de la idea de riesgo en la zona. Los autores evidencian que, en circunstancias de crisis, quienes migran, especialmente personas que se identifican como mujeres, acogen un rol de supervivencia, por medio del cual se dedican a subsanar parte de las problemáticas que les afectan de su respectiva comunidad. Esta situación genera que ellas asuman roles de género feminizados y perpetúen, así, los mismos estereotipos que les imposibilitan una mejor calidad de vida. De ahí que surjan cuestionamientos hacia el Estado, pues las mujeres migrantes, en última instancia, se ven obligadas a solucionar las consecuencias de su propio abandono.

El segundo eje temático del libro hace referencia a casos situados de manera específica en los tópicos de medioambiente, cambio climático y migración. Relativo a ello, el quinto capítulo del libro lleva como título “Migraciones ambientales: marcos normativos y políticas públicas en América Latina y el Caribe”, redactado por María del Carmen Villareal Villamar. La autora sitúa

Latinoamérica como una de las zonas geográficas con mayores tasas de degradación ambiental y desplazamientos forzados de personas en el mundo. Esto indica la relación existente entre ambos fenómenos, dado que se reconoce ese ligamen entre la degradación ambiental y los desplazamientos forzados y, por tanto, la ineficacia de las actuales estrategias de contención del cambio climático.

Dicho lo previo, se afirma que las movilizaciones masivas de personas por motivos ambientales se ubican en las primeras reflexiones de los estudios de migración, lo que plantea un análisis transversal, en el cual se demuestra que escenarios conflictivos de tipo ambiental tienen el mismo peso decisivo para migrar que las comúnmente conocidas necesidades económicas. Es un hecho que los Estados latinoamericanos, ante la emergencia climática, han tenido la iniciativa de legitimar la movilidad humana por razones climáticas; sin embargo, quedan vacíos en materia de gobernanza climática, tal como la concepción de una perspectiva integral que involucre acción social, económica y política en lo que a derechos humanos, perspectiva de género e interculturalidad se refiere.

En el sexto capítulo, “Desigualdades interseccionales: dos generaciones de mujeres migrantes e hijas en el Área Reconquista del Gran Buenos Aires, de Natalia Gavazzo, se abarca “los modos en que las desigualdades se intersecan en los procesos migratorios desde una mirada transversal del género” (Gavazzo, en Nejamkis, Conti y Aksakal, 2021, p. 167). En este caso, la investigadora se encarga de explorar las diversas variables que definen las desigualdades sociales en un ser humano, para después detallar los puntos específicos de dichas narrativas, donde estos convergen, y, por último, profundizar analíticamente las relaciones de causalidad entre factores como el ser una mujer joven, de clase baja y migrante.

Similar al caso del capítulo cuatro, Gavazzo indaga en los roles que, a lo largo del tiempo, desarrollan tanto madres como hijas de inmigrantes en un contexto de absoluta contaminación ambiental. Así, se observa que, en todo el texto, los patrones de conducta entre ambas generaciones se asemejan en virtud de los roles de género a los cuales se ven sometidas las mujeres migrantes, en situaciones de precarización social, económica, laboral y climática. Este papel, a su vez, se define como pasivo y en función de los cuidados del hogar.

Ahora, es innegable que las mujeres en mención se establecen como agentes de cambio en sus comunidades, ya que buscan estrategias de adaptación y ascenso social, por medio de redes. Empero, tener que resolver dichos desafíos las limita a un rol preestablecido que, a largo plazo, entorpece los procesos de desarrollo humano y búsqueda de oportunidades.

Por su parte, el séptimo capítulo, “Salud, ambiente y migración en el Área Reconquista (Buenos Aires): intersecciones entre discursos estatales y de mujeres migrantes”, escrito por Lucila Nejamkis, pretende estudiar, de manera interdisciplinaria, la conexión entre perspectiva de género, migración y cambio climático en el nivel local. La autora hace referencia, al inicio, al Estado como un motor de estratificación, ya que es considerado el productor de desigualdad por excelencia. Esto genera que las personas vulnerables se vean en la necesidad de acudir a lo que Nejamkis define como “oferta pública no estatal”, refiriéndose a organizaciones no gubernamentales (ONG), agrupaciones religiosas y asociaciones de personas voluntarias (en su mayoría, migrantes y refugiados).

Nejamkis mantiene como ejes centrales del texto la aporofobia existente hacia quienes migran, la ausencia estatal e institucional, así como el papel del machismo y las imposiciones de género en los asentamientos humanos informales. Todo ello, con el objetivo de direccionar la investigación, pues menciona que existe una serie de dicotomías en el estilo de vida de las personas del Área Reconquista. Por ejemplo, se identifica que la zona sufre de altos niveles de contaminación y basura; en este caso, la problemática se torna una fuente de trabajo para las personas, pero en un obstáculo también, dado que es la causa de las enfermedades que sufren sus habitantes. Como resultado de este contexto, las mujeres de la comunidad se reivindican como agentes de cambio, ganando espacios de acción que el Estado ha olvidado por completo.

Entrando al final del segundo eje temático del libro, el capítulo ocho lleva por nombre “Migración internacional de retirados e incorporación de estadounidenses en la Ribera de Chapala”, de Asmara González-Rojas y Olga Aikin Araluce. Se debe destacar que esta propuesta de caso, en específico, difiere, notoriamente, de los mencionados con anterioridad, ya que estudia el fenómeno de la migración desde una perspectiva de clase. Ello debido a que el estudio se centra en los efectos de una migración asociada a grupos que se consideran privilegiados, que llegan a afectar pueblos locales durante un mediano/largo plazo. Ahora, resulta interesante la idea de que el incremento de este tipo de migración se encuentra ligado a la expansión del fenómeno de la globalización y sus “nuevas prácticas transnacionales” (González-Rojas y Aikin, en Nejamkis, Conti y Aksakal, 2021, p. 207).

Las problemáticas que genera la Migración Internacional de Retirados (MIR) se asocian al impacto ambiental, económico, social y cultural, ya que las personas inmigrantes se atribuyen espacios pertenecientes a las comunidades, con el fin de propiciar prácticas de especulación inmobiliaria. Así, la investigación concluye que estos extranjeros se agrupan en “campos locales transnacionales” y que, por medio de tales redes, se generan procesos de hibridación que

promueven estilos de vida asimétricos y desiguales entre foráneos y personas locales. Para finalizar, se torna interesante la hipermovilidad de capital que genera la MIR en zonas como la Ribera de Chapala y, como resultado, disminuye la posibilidad de productividad/rentabilidad de las comunidades locales, por la saturación de zonas turísticas de alto tránsito.

Se llega, entonces, al tercer eje temático de la obra, titulado “Derechos, pertenencias e identidades”; se posiciona como una oportunidad para estudiar, con más detalle, las narrativas nacionalistas y coloniales presentes en cómo se gestiona la migración. Consecuentemente, el noveno capítulo del libro, “La movilidad de los ítalo-brasileños para Italia: ¿la ciudadanía reconocida lo es todo? ¿Y la vida cotidiana?”, de María Catarina Chitolina Zanini, amplía sobre conceptos como la otredad y las comunidades imaginadas propuestos en 1983 por Benedict Anderson.

Chitolina se centra, principalmente, en las construcciones étnicas e identitarias de las personas migrantes; también en la cotidianidad y las estrategias de inserción de los ítalo-brasileños en Italia. Se expone la hipótesis respecto a que, aunque los inmigrantes poseen documentación que respalde su origen y pertenencia al país de destino, no significa que su desenvolvimiento social vaya a ser menos complejo que el de un migrante irregular. Lo anterior, porque aún en la sociedad italiana persisten una serie de sesgos y prejuicios hacia lo que sea diferente para ellos, en el marco de su comunidad imaginada. Por tanto, se articulan dinámicas de poder en lo estatal, que aumentan las diferenciaciones sociales y las desigualdades (Chitolina, en Nejamkis, Conti y Aksakal, 2021).

Un aporte importante que realiza la autora en el análisis brindado es afirmar el derecho que tienen todas las personas de “habitar plenamente una sociedad determinada y pertenecer a esta” (Chitolina, en Nejamkis, Conti y Aksakal, 2021, p. 246), desde un eje transversal de derechos humanos. Otro aporte importante del escrito es la necesidad de combatir el racismo hacia las mujeres afrobrasileñas que emigran a Italia. Ambos elementos se ubican en un entorno de poderes burocratizados del Estado, al negarles el reconocimiento y el trato de ciudadanía de la descendencia italiana.

El capítulo diez aborda otro caso de estudio de colectivos migrantes latinoamericanos residentes en Europa, bajo la denominación “Crisis identitaria de mujeres profesionistas mexicanas en Alemania: entre la descalificación y la ilusión del estilo de vida alemán”, de Yolanda López García. En este, se contempla la problematización de los flujos migratorios mexicanos hacia Alemania, lo cual incluye un acercamiento analítico robusto a sus perspectivas, vivencias cotidianas y estrategias de supervivencia. Con la misma premisa, el

texto abarca la situación de empleabilidad para las inmigrantes mexicanas en Alemania. Esto tomando en cuenta las percepciones que existen en el imaginario colectivo, así como la injerencia que posee el género en la descalificación de personas migrantes.

Así, el problema radica en que existen distancias entre lo que se concibe como capacitación técnica en distintos países, dado que la misma persona capacitada en México se convierte en desclasificada laboralmente en Alemania. Por ello, el llamado “sueño alemán” difiere de la realidad que se vive donde a las personas migrantes se les impone un imaginario colonialista.

Entrando al cierre del libro, se encuentra el onceavo capítulo, “La sutil xenofobia que negamos. El caso de México”, por Leticia Calderón Chelius. Este indaga el papel de la xenofobia como expresión de odio irracional que, en este caso, descalifica la existencia de las personas migrantes por diversos factores como su lugar de origen. Calderón expresa la importancia de mapear las manifestaciones de la discriminación normalizada en la sociedad o lo que ella denomina “xenofobia legalmente aceptada”, puesto que este tipo de violencia se inmiscuye mucho más fácil en la realidad de los migrantes, al permitir distinciones claras entre nosotros y los otros. Como ejemplo de ello, el texto estudia el marco jurídico mexicano que agrava las asimetrías sociales con su famoso “artículo 33 Constitucional”, el cual legaliza “la prohibición de los extranjeros a participar en política nacional” (Calderón, en Nejamkis, Conti y Aksakal, 2021, p. 295).

Realidades como la de la legislación mexicana limitan los derechos de los inmigrantes, dado que, incluso, a las personas catalogadas como residentes se les niegan servicios de salud por el solo hecho de ser extranjeras. La principal problemática de estos portillos legales es que fortalecen el imaginario de la xenofobia y sus manifestaciones e inciden en que las personas se sientan validadas por el Estado, al comportarse de manera discriminatoria. Esto lleva a considerar a las personas extranjeras como ciudadanas de segunda categoría y vigoriza la identidad nacional defensiva mexicana para con personas de orígenes distintos.

Ya en el doceavo y último capítulo de esta compilación de casos, “Identidad y cultura: conceptos con gran efecto. Un análisis comparativo entre Latinoamérica y Europa”, Luisa Conti remarca las crudas diferencias que se viven tanto en América Latina como en el continente europeo. La autora evidencia que las sociedades actuales han heredado del colonialismo un imaginario de comunidades como espacios homogéneos e idealizados, donde no cabe nadie que represente la **otredad**. Esta situación genera expresiones de odio y displicencia hacia las personas migrantes, dado que su diversidad de origen irrumpe en las naciones hegemónicas. De allí la importancia de deslegitimar el mito del

“nosotros versus los otros”, ya que su existencia es la base estructural de un sistema que oprime a las mal denominadas “diversidades incómodas”. Además, al final, atenta contra la democracia y los derechos humanos.

De esta manera, la obra *(Re)pensando el vínculo entre migración y crisis. Perspectivas desde América Latina y Europa* toca el fenómeno de la migración desde diversos ángulos. Sus colaboradores realizan aportes significativos a la discusión dado que, en la mayoría de los casos, se analiza la corporalidad de las movilizaciones humanas y el control político que ejercen los Estados. Esto, desde el biopoder, lo cual permite que los entes estatales configuren dispositivos de control (en este caso migratorios) para “frenar” las consecuencias sociales, ambientales y económicas que les atribuyen a quienes migran. Ahora bien, otro elemento por destacar de la obra, es la paridad que existe en materia de participación, rescatando, en este sentido, propuestas de investigación lideradas por mujeres y que, en consecuencia, posibilitan ampliar el espectro de los resultados, al ser el género femenino el más vulnerable en contextos de desplazamientos humanos informales.

Por otro lado, si se coloca el libro bajo una mirada crítica, es posible observar, a lo largo del texto, que los casos de estudio, en algún punto, pierden el carácter analítico que se les atribuye, ya que su lectura se llega a tornar, en su mayoría, descriptiva. Esto impide profundizar temas como la diversidad de identidades que engloban las personas migrantes, la securitización estatal, las tendencias nacionalistas de los Estados, así como el papel que juega el poder en la implementación de políticas migratorias de mano dura y su efectividad. En este caso, por la naturaleza del escrito, análisis cualitativos más profundos, triangulados y representativos llegarían a ser muy enriquecedores, en la medida de que se brinda espacio para la discusión y reflexión, en lugar de un acercamiento descriptivo, solamente.

En otra línea, un punto que genera cierto conflicto a la hora de estudiar la propuesta del libro es el análisis “interseccional” mencionado. Lo anterior, debido que se podía haber planteado la edición de la obra desde una interseccionalidad más diversa, que involucrase a poblaciones racializadas, adultas mayores, indígenas, personas con discapacidad, sexualmente diversas y niñez. Si bien, varios de los estudios etnográficos del compilado hacen referencia a las mujeres como una minoría, lo cierto es que la realidad de las personas migrantes traspasa el espectro de lo que se concibe como binario, por lo que hubiese sido valioso el que las investigaciones contaran con una indagación interseccional más amplia e inclusiva, que visibilice la migración como eje transversal de distintos tipos de corporalidades e identidades de género.

No obstante, este texto aporta, en gran medida, a los estudios de la migración, en la disciplina de las Relaciones Internacionales, principalmente, desde el constructivismo, pues, por medio de este, se evidencia la importancia de la construcción de ideas sobre nacionalidades, identidades y fronteras, para una gestión adecuada y justa de la migración. Una visión desde el constructivismo contribuye a considerar la corporalidad de los sujetos migrantes, puesto que estos son, en muchas ocasiones, transgredidos por el Estado, la academia y la sociedad a su alrededor. Asimismo, se plantea el objetivo de promover la creación de mecanismos migratorios más justos e inclusivos, pensados desde los derechos humanos y la cosmovisión de las personas migrantes irregulares, regulares, asiladas, apátridas, desplazadas internas y refugiadas.

Por último, siguiendo el aporte del libro a las Relaciones Internacionales, este trabajo posiciona a la migración como un fenómeno de corte transnacional, la cual, en conjunto con la globalización, ha ido desdibujando el concepto que se tiene de las fronteras geográficas, al tiempo que determina las identidades configuradoras de las narrativas e imaginarios empleados en la creación discursiva y la generación de políticas públicas.

Referencias bibliográficas

Nejamkis, L., Conti, L. y Aksakal, M. (eds.). (2021). *(Re)pensando el vínculo entre migración y crisis*. CLACSO. Argentina.

LA GEOPOLÍTICA DETRÁS DE LA
PANDEMIA DEL COVID-19
RESEÑA DEL LIBRO *CORONAVIRUS
POLITICS: THE COMPARATIVE POLITICS
AND POLICY OF COVID-19*

Sandy Zamora Steller¹

ORCID: 0000-0002-9207-9304

El libro *Coronavirus Politics: The comparative Politics and Policy of COVID-19* analiza cómo los aspectos de poder vinculados directamente a las medidas implementadas por los gobiernos para enfrentar la pandemia del COVID-19 condicionaron el desarrollo de esta en distintas regiones del mundo. Así, la obra parte de estudios de caso individuales distribuidos por grandes regiones geográficas, lo anterior posibilita reflexiones contextualizadas, donde personas vinculadas con los espacios específicos abordan con profundidad las reacciones por parte de los gobiernos de turno. De esta manera, el documento se estructura en cinco secciones: una parte introductoria, análisis de casos del continente asiático, el abordaje desde Europa, lo sucedido en el continente americano y cierra con un apartado sobre África.

El escrito tiene un enfoque contextual, debido a que se trabaja y redacta desde las vivencias de cada región. También, representa un esfuerzo de naturaleza interdisciplinaria para comprender los alcances multidimensionales del COVID-19 en el nivel global, prueba de ello es su diversidad editorial y de autorías. Se trata; por tanto, de una obra editada por Scott L. Greer, político científico; Elizabeth J. King, con estudios en salud global y enfoque de género; Elize Massard da Fonseca, doctora en política social y en salud pública y André Peralta-Santos, médico y especialista en salud pública. Las cuatro personas mencionadas reunieron a treinta autores con especialidad en salud y política, con el propósito de ofrecer reflexiones

1 Universidad Nacional, Escuela de Relaciones Internacionales. Estudiante del Bachillerato en Relaciones Internacionales. Correo electrónico: sandy.zamora.esteller@est.una.ac.cr

más integrales, debido a la complejidad analítica que ha representado esta pandemia para las ciencias en general y, particularmente, para los análisis en el campo sociopolítico.

Su parte introductoria relata una perspectiva distinta al resto del libro, debido a que incluye un análisis del accionar de la Organización Mundial de la Salud (OMS) y no de un Estado, frente a la primera alerta de la pandemia mundial y, desde allí, se reflexiona en dos perspectivas: el rol científico, técnico y humanitario de la OMS y, en su papel como organización internacional y órgano diplomático negociador, ejecutor de políticas de salud global. Se realiza una crítica respecto a la demora en la reacción porque aunque su accionar fue rápido en ciertos aspectos, las estructuras de poder de China, caracterizadas por el autoritarismo, fueron las que desempeñaron el verdadero atraso para la exposición de la información, que sería el insumo para la toma de decisiones en el nivel global.

En la obra se argumenta que este país (China) no solo minimizó los niveles de contagio, sino que también indujo a la OMS a participar en una serie de negociaciones de alto riesgo, con el objetivo de intercambiar información y proveer acceso a los equipos de investigación situados en Wuhan. Es importante agregar que durante este periodo se considera que la diplomacia que practicó la OMS fue privada y centrada en los elogios, para mantener buenos términos con el gigante asiático. Tal cual se indica en el libro: “The option of publicly “shaming” the government as under SARS was a risky strategy with a more powerful China of 2020 and could lead to significant delay. WHO instead sought to stay on good terms with Chinese authorities, focusing on praise and private diplomacy” (Greer, 2021, 38).

Por su parte, la segunda sección aborda casos concretos en el continente asiático, con reflexiones sobre China, Hong Kong, Corea del Sur, Vietnam, Japón, India y Singapur. Lo anterior logra una excelente continuación de la parte introductoria, debido a que luego de señalar la reacción que tuvo China para controlar su situación y la exposición de la verdadera información, en relación con la OMS, se introduce el manejo político-militar que tuvieron las zonas a su alrededor. El control social en el territorio chino fue devastador con la población, debido a las restricciones de las libertades individuales, pero se considera, desde el punto de vista de los autores, que lo anterior fue lo que condicionó un mejor abordaje de la pandemia, debido a la demografía del país.

Al analizar los casos asiáticos, se destaca Hong Kong, que se apresuró a externar sus condiciones mucho antes de los comunicados oficiales de las autoridades de la OMS. Mientras tanto, otros países de Asia Central se adelantaron

en la relajación de las medidas frente a lo recomendado por este organismo internacional. Además, se destaca que la región asiática, en general, se ha caracterizado por impactos económicos significativos en sectores poblacionales de ingresos menores, lo que acentuó la desigualdad social, que desencadenó manifestaciones contra los gobiernos. Por otra parte, se puede determinar, a partir del análisis regional, que ciertos países manifestaron comportamientos que desafían lo estipulado por la OMS, lo cual parece poner en entredicho su posicionamiento en esas zonas del mundo.

La tercera parte analiza la región europea, donde se enfatiza un elemento de la composición del libro: la cantidad de capítulos que se contemplan supera por el doble la cantidad de países abarcados en otros continentes. De esta manera, se discuten los casos de Reino Unido, Unión Europea, Dinamarca, Francia, Austria, Grecia, Turquía y Rusia. Para Alemania, Austria y Suiza se compartió el apartado con el enfoque del sistema político federal, mientras que para Portugal, España e Italia se redactó bajo el análisis comparativo, sobre cómo afectó la pandemia de formas completamente diferentes a estas zonas, debido no solo a sus capacidades económicas, que subordinan sus sistemas de salud, sino también a características demográficas como la edad de su población y la distribución de la misma en el territorio, lo que no favorecía la creación de una barrera contra el avance de la pandemia.

El cuarto apartado estudia las Américas, pero, al contrario de Europa, el abordaje es más somero; debido a la cantidad de países estudiados, frente a la heterogeneidad social y política de la región, con asimétricos índices de desarrollo humano y niveles de desigualdad. De esta manera, solo se abordaron los casos de Canadá, Estados Unidos, Brasil, Colombia y Chile. El libro deja de lado, por completo, a Centroamérica y se enfoca, de forma exclusiva, en intentos fallidos respecto al manejo de la pandemia, la ignorancia científica de los Gobiernos hacia el desarrollo y el alcance de la enfermedad, lo que puede llevar a contribuir con los estereotipos existentes. Por otro lado, se evidencia el fallo de la hegemonía estadounidense que, a pesar de ser una potencia económica, sus políticas sociales mostraron las históricas debilidades en el área de salud y los altos costos en materia de seguridad médica.

Un abordaje más limitado de casos también se repite en la última sección del libro, correspondiente al continente africano. Lo anterior pese a que, dado su tamaño geográfico y demográfico, así como la diversidad de sistemas políticos, solo se analizan cuatro casos: Malawi, el contexto sobre las lecciones aprendidas desde Tanzania, un enfoque sobre las respuestas obtenidas en Sudáfrica y, por último, se encuentra un capítulo respecto a la mortalidad en países como Nigeria y Egipto. Se reflexiona que es posible identificar buenas prácticas en el manejo de pandemias, a partir de los últimos tres países mencionados.

Al usar el método de comparación, cada uno de los aportes a este libro analizan sistemas políticos y su manejo ante emergencias de salud, económicas y políticas, puesto que el COVID-19 tuvo repercusiones en todas las actividades del ser humano. Asimismo, se debe reconocer el esfuerzo del texto por aportar diversidad de casos, que ilustran los alcances de la pandemia y las reacciones de los Gobiernos del momento. No obstante, se identifican carencias respecto a la representatividad de casos para las regiones de América y África. Se puede comprender que durante mucho tiempo estas zonas han sido difíciles de estudiar por el acceso a la información; sin embargo, durante la pandemia del COVID-19, se identificaron situaciones en las que el flujo de información era constante y documentado, como lo son los ejemplos de Costa Rica y Etiopía. Lo anterior, con el afán de lograr un abordaje aún más integral, que expresara la complejidad del fenómeno, con posibilidades de aportar respuestas exitosas y no exitosas distintas, ambas válidas para la reflexión académica y la formulación en política pública.

Es importante mencionar que el libro genera un puente de información entre las políticas públicas, la salud (global) y el impacto social del fenómeno pandémico. Esto se expresa en los esfuerzos continuos, a lo largo de la obra, por analizar cómo las decisiones gubernamentales incidieron en el desarrollo de la pandemia y cuál fue su efecto en las reacciones de la población civil, ya sea mediante datos de la mortalidad, salud mental o incluso tasas de desempleo. De la misma forma, el texto hace un estudio profundo de las interconexiones que ofrecen las Relaciones Internacionales y sus posibles alcances como disciplina, lo que se evidencia en aquellos casos de países que decidieron o no accionar, bajo las medidas implementadas por la OMS. Razón por la cual la obra permite ejemplificar cómo el Derecho Internacional y el multilateralismo inciden en la política mundial; y cómo las organizaciones internacionales recobran importancia en determinados momentos de la historia, en un contexto donde la transparencia y efectividad informativa, así como las velocidades de reacción pueden hacer diferencia entre la vida y la muerte.

En conclusión, el libro muestra la importancia de las aproximaciones interdisciplinarias en las Relaciones Internacionales y la relevancia de iniciativas académicas de colaboración para plantear temáticas en vertiginoso cambio, con elevados niveles de complejidad. Además, se reflexiona sobre la relación colectividad-individualidad en el área de la salud pública global, la política pública y sus efectos en el sistema internacional y una oportunidad para consolidar espacios de discusión académica novedosos, que reflexionen más allá del Estado, donde este no pierde vigencia, pero comparte espacio con actores y dinámicas muy diversos y, en algunos casos, amorfos.

Por último, el texto presenta la eficacia de las fuertes políticas hegemónicas tradicionales vinculadas al militarismo, exponiendo que, si bien durante el desarrollo geopolítico de muchos Estados ha sido un eje estratégico para su sobrevivencia, frente a situaciones epidemiológicas, las mejores estrategias giran alrededor de sistemas de salud fuertes. Es por lo anterior, que la visión de la fuerza en la política analizada en el texto comprueba que no siempre es necesaria para garantizar el bien común, mientras que aspectos que se han relegado en la gestión de la política internacional e interna de los estados, tales como la cultura humanitaria y las prácticas ancestrales de relacionamiento social, terminan siendo piezas claves en la convivencia y el orden social.

Referencia bibliográfica

Greer, S. L., King, E. J., Fonseca, E. M. da, & Peralta-Santos, A. (Eds.). (2021). *Coronavirus Politics: The Comparative Politics and Policy of COVID-19*. University of Michigan Press. <https://doi.org/10.3998/mpub.11927713>

RESEÑA DEL LIBRO: *PANDEMIA Y CRISIS EL COVID-19 EN AMÉRICA LATINA*. GUTIÉRREZ, G., HERRERA, S., KEMMER, J., PEÑA, L., ET ÁL. (2021). (1.ª ED.). UNIVERSIDAD DE GUADALAJARA

Mary Cruz Bolaños Barquero¹

ORCID: 0000-0001-5107-0939

Pandemia y crisis el COVID-19 en América Latina es una obra colectiva de autores latinoamericanos que se enfoca en analizar la situación vivida por los países de la región frente a la pandemia por COVID-19 desde lo social, lo económico y la formulación de políticas. Así, se reflexiona sobre la diversidad de efectos en la sociedad, con un importante incremento en el desempleo y el cierre de negocios por los confinamientos, incidiendo en el aumento del trabajo independiente desde la informalidad y todas las consecuencias socioeconómicas que esto conlleva.

La compilación de este libro estuvo a cargo de Gerardo Gutiérrez Cham, Susana Herrera Lima y Jochen Kemner y fue publicado en 2021; un año asimétrico en los avances respecto a la pandemia por parte de los países de la región latinoamericana. El documento está dividido en tres grandes partes. La primera denominada “Gobernar la pandemia: experiencias de los primeros 100 días”; sección que comprende seis capítulos orientados a analizar las metodologías empleadas por los países de América Latina para combatir el COVID-19, donde se puede observar la aplicación de estrategias similares, tales como las políticas de confinamiento con la implementación, en algunos casos, de “toques de queda”, situación que generó una dependencia de la clase trabajadora hacia los

1 Universidad Nacional. Escuela de Relaciones Internacionales. Estudiante del Bachillerato en Comercio y Negocios Internacionales. Correo electrónico: mary.bolanos.barquero@est.una.ac.cr

subsidios estatales; o bien, obligándole a la informalidad para su subsistencia. De estos análisis se desprende el interesante fenómeno que, a pesar de sus similitudes en términos de la estrategia, se obtuvieron resultados distintos, prueba que la contextualización es vital en la formulación de políticas públicas.

Los abordajes de los casos se hacen de manera individual o comparativamente, donde destaca la región del Cono Sur. Para esta zona se clasificaron los distintos tipos de respuestas estatales frente al COVID-19, según los niveles de efectividad en función de la reducción de contagios y fallecimientos. La respuesta de las medidas tomadas, como el confinamiento, los testeos para sintomáticos y el rastreo de contactos, entre otras, pareciera fueron efectivos en la medida que, a mayor restricción; menor era el número de contagios nuevos registrados a diario.

También, se analiza la zona de Los Andes, donde se abordan políticas sociales vinculadas con el empleo. Así, por ejemplo, en Ecuador, se aprobó la Ley Humanitaria, la cual genera flexibilización dentro de las condiciones de contratación, salarios y negociación de conflictos; por otro lado, en Perú, se aprobó la “suspensión Perfecta de Labores”, lo que permitía a las empresas cesar a sus trabajadores mientras durara el estado de emergencia, sin que estos tengan derecho a la remuneración; aspectos críticos en materia de bienestar para las personas trabajadoras y su desarrollo humano, ya que se puede incentivar condiciones de inseguridad laboral.

Destaca en el libro el caso de Cuba, relevante debido a sus condiciones políticas y por tratarse de una isla, donde sobresale la preparación preepidémica al reportarse los primeros casos. Este país optó por mantener un plan estratégico que contemplaba la etapa antes, durante y después de la pandemia, para con ello lograr una efectividad en su implementación.

Esos planes implicaban la preparación del personal de salud y otros especialistas, así mismo como la adquisición de aparatos médicos que ayudaban en el diagnóstico de las enfermedades, todo se acompañó desde el inicio de una sostenida cobertura informativa, tanto de la situación en el nivel mundial como de la marcha de dichos preparativos en Cuba.

Además, se planteó un escenario de recuperación, donde buscaban responder tres aspectos importantes: el regreso a una nueva normalidad; evitar un nuevo brote, y cómo enfrentarlo si sucede, así como la reducción de riesgos y vulnerabilidad. Esto último sería posible reconociendo la desventaja de algunos

grupos y territorios en el proceso de respuesta a la pandemia. De esta forma, se evidenció la efectividad en la aproximación a la enfermedad, pero se menciona que quedan análisis pendientes respecto a si todas las medidas como conjunto funcionaron; o bien, solo fueron algunas de ellas.

De esta manera, al revisar los casos, se puede concluir que la implementación de políticas sanitarias y económicas, coherentes y coordinadas entre ellas, tuvieron un resultado positivo reflejado en la reducción del número de contagios para los países en estudio. Por otra parte, la segunda sección de la obra titulada: “Nuevas y viejas desigualdades”, contiene seis capítulos que versan sobre los derechos de la ciudadanía, las políticas económicas, las desigualdades dentro de sus poblaciones, la inseguridad, el nivel de educación, así como la vulnerabilidad de los pueblos indígenas debido a los efectos del COVID-19. Esta parte reúne diversidad de reflexiones sobre las multidimensionales consecuencias de la pandemia con particular atención al caso argentino.

Aspectos como la negación más elemental a tener derecho (referido al acceso a bienes, servicios, espacios, etc.) y cómo esta limitación incidió en las dificultades para cumplir con las restricciones sanitarias, así como los abusos de poder por parte de las autoridades frente a quienes no podían confinarse. Además, se problematizan otros obstáculos de acceso, por ejemplo, a los sistemas de financiamiento, especialmente, por aquellas personas que desarrollan labores en la informalidad. Así, estos aspectos muestran cómo la pandemia aumenta las desigualdades existentes.

Mientras tanto, la tercera sección denominada “Narrar la pandemia”, está compuesta por cuatro capítulos que reflexionan sobre aspectos comunicativos en el contexto del COVID-19. Por ejemplo, se reflexiona sobre la validez de la información y el problema que representan las noticias falsas en las percepciones y las opiniones de la población sobre el virus y sus efectos, donde se presenta un gran reto para los estados y sus instituciones relacionado con la efectiva comunicación de temas complejos que permitan construir confianza y legitimación.

Adicional a lo anterior, se hace un análisis comparativo entre Brasil y Argentina de la forma en la que los gobiernos manejaron la información sobre la pandemia, para ello, se estudiaron diarios de ambos países para determinar estilos discursivos y de liderazgo por parte de sus presidentes y sus respectivos gobiernos. Así, se hace una valoración más positiva del accionar argentino, basado en una comunicación más transparente; mientras que, en el caso brasileño, el análisis fue negativo debido a los estilos autoritarios de Bolsonaro.

En términos metodológicos, destaca el uso de análisis comparativos enfocados a determinar similitudes respecto a las políticas públicas empleadas para combatir el virus, tal cual es el caso de los confinamientos, las medidas económicas y aquellas de salud pública, así como sus efectos en la población.

Es importante mencionar que, desde la perspectiva social, hay temas que destacan en el libro y sientan precedentes para investigaciones futuras, como lo es la afectación en la movilización ciudadana, con limitaciones para realizar marchas y huelgas debido a las medidas de distanciamiento social y de confinamiento; lo anterior, con posibles efectos en la calidad de los sistemas democráticos de la región, donde la manifestación pacífica es vital para el dinamismo del sistema político. Otro tema social y político que destaca es los alcances de la pandemia en las poblaciones indígenas, evidenciando, aún más, las desigualdades históricas heredadas de la colonización y vinculadas con el reconocimiento y el acceso efectivo a derechos y recursos.

Una de las grandes fortalezas del libro es el manejo de variedad de bases de datos y el uso de estudio de casos para profundizar en el accionar frente a una situación común con efectos asimétricos. No obstante, existen elementos que hubiesen sido interesantes de abordar, tales como un análisis de los aspectos de naturaleza económica, específicamente, aquellos vinculados con las afectaciones directas e indirectas al comercio internacional de la región, esto en la medida que América Latina es una zona altamente dependiente del intercambio comercial intra- y extrarregional, lo anterior, con un impacto sobre la economía interna de los países y las posibilidades de inversión en materia pública.

El aporte concreto de este libro a las disciplinas de Comercio Internacional y Relaciones Internacionales radica en la comprensión de las interacciones entre los fenómenos locales y globales: cómo reaccionan en el nivel interno los países frente a una pandemia que afecta al mundo y cómo esto afecta lo individual.

En este contexto, los análisis a lo interno cobran importancia en estas disciplinas que, tradicionalmente, se han enfocado más en lo macro. Así, algunas decisiones de política interna de grandes actores regionales, como lo son Brasil y Argentina, por mencionar dos casos concretos abordados en el libro, llegan a tener efectos en el panorama político y económico de América Latina.

Por ejemplo, al contraer sus economías y restringir la movilidad se limitan las posibilidades de comercio internacional y, con eso, se dan afectaciones importantes para sus países socios y los mercados internacionales, altamente interdependientes, vale mencionar. Así, el libro muestra cómo lo local puede llegar a tener efectos regionales y globales a partir de los complejos efectos de esta pandemia.

Referencias

Gutiérrez, G., Herrera, S., Kemmer, J., Peña, L., et ál. (2021). *Pandemia y crisis: el COVID-19 en América Latina* (1.a ed.). Universidad de Guadalajara. http://www.calas.lat/sites/default/files/pandemia_y_crisis_ebook.pdf



Esta revista se imprimió en el Programa de Publicaciones e Impresiones de la Universidad Nacional en el 2023, consta de un tiraje de 50 ejemplares en papel bond y cartulina barnizable. Cuenta con sus respectivas versiones en formato Pdf interactivo, HTML y XML para lectura en dispositivos electrónicos.