

# Los desafíos del multilateralismo en un mundo multipolar y tiempos de crisis



## La pandemia del COVID-19 y el nuevo mapa de poder mundial

### América Latina y el Caribe entre los Estados Unidos y China

**Alicia Girón**  
(México)

**Ariela Ruiz Caro**  
(Perú)

**Wagner Iglecias**  
(Brasil)

La pandemia del COVID-19  
y el nuevo mapa de poder mundial.  
América Latina y el Caribe  
entre los Estados Unidos y China

---

Se presentan a continuación propuestas relativas al establecimiento de estrategias regionales entre los países de América Latina y el Caribe con relación a la salud pública. Si bien no somos especialistas en epidemiología o gestión de la salud pública, nos permitimos reflexionar y sugerir líneas de acción vinculadas al tema, a partir de las lecciones derivadas de nuestra investigación.

Consideramos que nuestra región debe aprovechar la ocasión de la pandemia para formular e implementar medidas de salud pública que protejan vidas y garanticen acceso de toda la población a medicinas, vacunas y tratamientos en caso de nuevos episodios como la aparición de la covid-19. Disponer de herramientas para controlar rápidamente una pandemia constituye la mejor garantía para evitar una fuerte desaceleración de la actividad económica, tal como la ocurrida en 2019. Asimismo, evitan que nuestras naciones y pueblos queden a merced de la disputa entre grandes potencias. Uno de los caminos para lograr una mayor fortaleza en la autosuficiencia sanitaria, es precisamente el de la integración regional.

Así, presentamos directrices para ambas áreas: el impulso a la integración regional, que es el enfoque prioritario de nuestra reflexión, así como sus impactos en el área de la salud pública, a partir de lo observado durante la investigación sobre el desarrollo de la pandemia y el abordaje, muchas veces desesperado de la mayoría de los gobiernos de América Latina y el Caribe para hacerle frente. En otras palabras, se enumera un conjunto de posibles acciones a seguir de parte de gobiernos nacionales, provinciales y locales, organismos regionales y multilaterales y del sector privado con el fin de contribuir a la discusión para ampliar la capacidad de reacción de nuestra región a fenómenos como el de la pandemia originada por el coronavirus.

Cabe precisar que no se trata de un documento sobre políticas de salud pública o cuestiones epidemiológicas o un programa de gobierno estructurado con datos, metas específicas, indicadores de medición de eficacia y eficiencia, previsiones presupuestarias, sino apenas sugerencias que puedan aportar a los debates realizados en el marco de la comunidad de CLACSO. Es decir, se trata de un documento con un conjunto de directrices políticas, con enfoque en la integración regional para guiar la acción, las cuales consideramos relevantes para que los países de América Latina y el Caribe estén mejor preparados para contener consecuencias negativas de naturaleza económica y social.

El presente documento de lineamientos se presentó en el mes de agosto. Algunas propuestas presentadas coinciden con el documento 'Lineamientos y propuestas para un

La pandemia del COVID-19  
y el nuevo mapa de poder mundial.  
América Latina y el Caribe  
entre los Estados Unidos y China

---

plan de autosuficiencia sanitaria para América Latina y el Caribe' presentado por la Cepal en la reunión del CELAC llevada a cabo en la Ciudad de México el 17 de septiembre.

**1- Fortalecer el ámbito de cooperación en los organismos de integración regional.**

La pandemia ha mostrado que es necesario hacer uso de los esquemas subregionales de integración existentes con el fin de coordinar diversos aspectos de políticas públicas de salud, tales como la inmigración, control de fronteras, comunicación, requerimientos sanitarios, la coordinación entre los sistemas de regulación, entre otros. La implementación de este tipo de medidas contribuirá a definir criterios comunes y evitar las situaciones de extrema fragilidad y completa descoordinación como ha sido el caso del tratamiento a la pandemia de la covid-19. Es imprescindible crear una estructura similar en el ámbito de la CELAC para desarrollar con una cobertura aun mayor las acciones de interés común en este ámbito, pero para ello hay un largo camino por recorrer. Como primera medida, consideramos que hay que hacer uso de los mecanismos ya existentes para dichos fines en la región.

**2- Utilizar los mecanismos de compras conjuntas de medicamentos en los organismos de integración subregional.** La mayoría de los organismos subregionales de integración tienen plataformas destinadas a coordinar acciones en la salud pública y en las compras conjuntas de medicamentos y vacunas, que no han sido utilizados en esta pandemia. Entre ellas cabe mencionar el Consejo de Ministros o Secretarios de Salud de Centroamérica del Sistema de Integración Latinoamericana (SICA), el Organismo Andino de Salud (Convenio Hipólito Unanue) de la Comunidad Andina, el Grupo de Negociación de Medicamentos de Alto Costo del Mercosur, el Organismo de Salud Pública del Caribe, de la Comunidad del Caribe (CARICOM), entre otros.

A diferencia de nuestra región, la Unión Europea, o el Fondo Africano de Adquisición de Vacunas (AVAT) de la Unión Africana --que agrupa a los 56 países de ese continente--, han realizado parte de la compra de sus vacunas de manera conjunta. Ganaron, así, mejores condiciones para negociar precios, plazos, condiciones de pago y otros costos diversos. Asimismo, podrían haberse realizado compras conjuntas de suministros sanitarios, además de las vacunas a las farmacéuticas, aprovechando la ventaja que ofrece negociar mayores volúmenes de dosis.

En ese sentido, destacamos la aprobación de los lineamientos y propuestas de un Plan de Autosuficiencia Sanitaria, presentado por la Cepal y aprobado en la reciente Cumbre presidencial de la CELAC, en la que se ratificó la “adopción de un camino común para evitar nuevos rezagos en la región en materia de acceso a vacunas y medicamentos”,

La pandemia del COVID-19  
y el nuevo mapa de poder mundial.  
América Latina y el Caribe  
entre los Estados Unidos y China

---

como lo señaló el canciller de México, Marcelo Ebrard, tal como fue señalado en oportunidades anteriores desde los organismos de integración subregional. El objetivo de dicho Plan es el desarrollo, expansión y fortalecimiento de la producción regional de vacunas y medicamentos. En ese mismo sentido se ha pronunciado el secretario general de las Naciones Unidas, António Guterres, al señalar que cuando existen desafíos comunes, es necesario identificar áreas concretas de respuesta colectiva y propuestas de solución multilateral. “Con la cumbre de hoy, los líderes de la región demuestran su compromiso con la renovación de la CELAC como espacio de fortalecimiento de la cooperación regional. Las Naciones Unidas contribuyen a esta aspiración mediante el plan de autosuficiencia sanitaria, cuyo objetivo es el desarrollo, expansión y fortalecimiento de la producción regional de vacunas y medicamentos”, expresó el máximo representante de la ONU.

**3- Garantizar una mayor autonomía productiva y acceso universal a las vacunas** mediante compras públicas de insumos de medicamentos y vacunas a países de la región favoreciendo a proveedores latinoamericanos y caribeños, con el objetivo de impulsar el desarrollo de la industria farmacéutica de nuestros países. Esto podría estructurar cadenas productivas regionales, generar empleos y contribuir para el desarrollo de tecnologías propias, involucrando incluso nuestras universidades y centros de investigación en las áreas farmacéutica y de biotecnología.

Algunos países de la región poseen conocimiento biotecnológico y capacidad productiva ya instalada para ello, como es el caso de Cuba, el único que ha desarrollado sus propios Insumos Farmacéuticos Activos (IFA) hasta obtener tres vacunas en fase 3 de los ensayos clínicos, o Argentina, Brasil y México, con sus laboratorios estatales o privados que tienen condiciones de producir gran cantidad de vacunas, en asociación con laboratorios que desarrollen y produzcan los IFA.

**4- Mejorar la coordinación, a nivel interno, de los distintos niveles de gobierno.** Más allá de la falta de recursos financieros y de personal especializado para atender a la población durante la pandemia, otra evidencia presente en varios países de nuestra región fue la falta de coordinación gerencial para la acción entre los distintos niveles de gobierno, donde el caso de Brasil es el más grave y, tal vez el de Argentina, sea uno de los más exitosos. La autonomía de gestión de los gobiernos subnacionales es importante para brindarle más agilidad a los procesos de toma de decisiones especialmente en situaciones de emergencia. Sin embargo, una ausencia total de coordinación intergubernamental conlleva retrasos que cuestan vidas, así como pérdidas de dineros públicos

La pandemia del COVID-19  
y el nuevo mapa de poder mundial.  
América Latina y el Caribe  
entre los Estados Unidos y China

---

por una mala gestión y falta de preparación para acciones coordinadas entre los poderes públicos nacionales, provinciales y locales.

**5- Impulsar la apertura de los mecanismos de protección de patentes en casos excepcionales y de extrema gravedad** como las pandemias, a partir de una concepción del conocimiento como bien común de la humanidad, de los países y de los pueblos. Para esto sería fundamental crear estrategias conjuntas entre los países de la región y naciones de mediano o bajo ingresos de otras partes del mundo no solo para asegurar la distribución inmediata de las vacunas a la ciudadanía global, con precios justos, plazos factibles y condiciones de pago realistas, sino también con el objetivo de maximizar la presión internacional por el acceso a la propiedad intelectual, al considerar las vacunas y otros suministros necesarios para el combate a la pandemia, también, como bienes comunes de la humanidad. Para eso se aprovecharían las brechas normativas existentes en el ámbito de la OMC y se utilizarían todo y cualquier otro foro internacional donde se podría hacer presión sobre gobiernos y empresas.

**6- Apoyar la ampliación de recursos para el Fondo Rotatorio de la OPS y la creación de un Consejo Latinoamericano y Caribeño de Salud en el ámbito de la CELAC.** Esta debería contemplar no solo la creación de mecanismos de regulación de las actividades farmacéuticas y de biotecnología en la región, el manejo de un fondo conjunto para el financiamiento del desarrollo de vacunas y medicinas diversas, así como promover el intercambio de información y conocimiento sobre salud pública entre nuestros países. Asimismo, promover la coordinación de la región y tener una sola voz en el apoyo a propuestas como las presentadas conjuntamente por el presidente de Costa Rica, Carlos Alvarado, y el secretario general de la OMS, Tedros Adhanom sobre el Fondo de Acceso a la Tecnología (C-TAP), a fines de mayo de 2020, así como la propuesta presentada en octubre de ese año por India y Sudáfrica de liberar las patentes para las vacunas y los insumos para enfrentar la covid-19 hasta que toda la población mundial estuviera vacunada. Estas debieron ser respaldadas por todos los países de la región, tal como lo hizo de manera conjunta la Unión Africana.

**7- Cambiar las directrices de la política económica.** Los gobiernos deben trabajar para recuperar sus instrumentos de política monetaria, fiscal y financiera, las cuales deben tener prioridad sobre las demandas de los agentes financieros privados, es decir, las políticas públicas deben superar las fallas de los mercados desregulados y supervisar las transferencias por concepto de inversiones extranjeras directas e indirectas. Por otro lado, el gasto social no debe ser la variable de ajuste del equilibrio fiscal para recibir buenas

La pandemia del COVID-19  
y el nuevo mapa de poder mundial.  
América Latina y el Caribe  
entre los Estados Unidos y China

---

notas de las calificadoras de riesgo. Es así, que países como Perú, tenían una macroeconomía impecable a ojos de estas calificadoras, pero un sistema de salud extremadamente precario que ha dado lugar a que sea el país, por lejos, que registra el mayor número de muertes con relación a su población. Las políticas públicas del capital monopolista de los Estados fueron un fracaso y debilitaron la capacidad de administración de estos, al volverse minimalistas. Es necesario una política liderada por el Estado, ya sea a partir de políticas públicas reguladoras tanto en el sector productivo como en el sector financiero, con obvias consecuencias sobre todas las políticas públicas, inclusive las de salud.

**8- Priorizar la Agenda 2030.** Las políticas de austeridad implementadas por los bancos centrales a partir de la Gran Crisis Financiera internacional tendieron a disminuir el déficit público sin negociar con los inversionistas institucionales --actores principales en los mercados financieros-- la enorme transferencia que los países latinoamericanos envían a los fondos de inversión. Esto ha ocasionado, lamentablemente, que los gobiernos dejen de ampliar las inversiones del sector público en el sistema de salud, investigación científica y educación.

Al presentarse la covid-19, la fragilidad económica latinoamericana se profundizó ante la incertidumbre que generó el conocimiento sobre la pandemia. La necesaria contratación de deuda para enfrentarla a través de estímulos fiscales deja una carga de deuda mucho más fuerte que la previa al 2020. Hoy en día, la recuperación económica, sin la inoculación de vacunas a toda la población, no será posible, por lo que es indispensable que las políticas públicas de los países de ingresos medios, así como de los de bajos ingresos, reorienten sus presupuestos a la infraestructura social, ampliando las inversiones públicas y dirigiéndolas hacia el acceso al agua, a sistemas de salud dignos y a mejorar la educación de la población. Uno de los grandes retos será el cumplimiento de la Agenda 2030.

A continuación presentamos propuestas específicas sobre políticas públicas de salud, no desde una posición de expertos en el tema, sino desde nuestro modesto espacio de profesionales dedicados a la investigación de procesos regionales de integración, relaciones internacionales y economía, como un aporte más al debate que se podrá hacer, desde CLACSO, sobre la temática de la salud pública en nuestra región a la luz de la pandemia.

**1- Incrementar el presupuesto público para políticas de salud a nivel nacional, provincial y local.** Cualquier política pública necesita de una serie de elementos para instrumentarse, como lo son la regulación legal, los recursos humanos y el apoyo

La pandemia del COVID-19  
y el nuevo mapa de poder mundial.  
América Latina y el Caribe  
entre los Estados Unidos y China

---

político de la mayoría de la sociedad. Sin embargo, sin recursos financieros, no es posible trasladar a la realidad las metas y objetivos planteados por ningún gobierno. Por lo tanto, nuestra primera sugerencia, aunque obvia, tiene que ver con cambios por parte de gobiernos en términos de canalización de mayores recursos para las políticas de salud pública. Así como la ampliación de los sistemas públicos de salud, teniendo como prioridad la cobertura a los más pobres que, en general, son los más afectados por todo el tipo de enfermedades, en particular por esta pandemia. En ese sentido, la vacunación es parte de una política pública cuyo presupuesto deberá estar siempre en manos de los gobiernos. Este servicio no debe ser privatizado, ni debería permitirse la participación del sector privado, tal como fue exigido por la ciudadanía de algunos países durante la pandemia. En algunos casos, los gobiernos lo permitieron, siempre y cuando se ajustaran a los cronogramas etarios de vacunación y a las vacunas aprobadas por sus instancias de seguridad sanitaria. No obstante, la escasez de vacunas, y las inconmensurables garantías que piden la mayoría de los laboratorios a los gobiernos, los cuales figuran junto a los precios, en cláusulas de confidencialidad en los contratos, no permitieron la participación del sector privado en la adquisición de vacunas.

**2- Incrementar el presupuesto público para la promoción de las políticas de ciencia y tecnología.** La pandemia ha demostrado la fragilidad de nuestros países con relación al abordaje frente a la aparición de nuevas pandemias. La gran mayoría de los países de la región no domina las técnicas más básicas de la producción de vacunas o medicinas, ni tampoco son parte de las cadenas de valor de la industria farmacéutica. Reordenar las prioridades del gasto público en dirección a sectores de mayor valor agregado no solo es una necesidad urgente para reactivar nuestras economías y reposicionar a América Latina y el Caribe en la economía mundial, sino, sobre todo, en el caso de la incorporación de tecnología, para disminuir la posición de vulnerabilidad de la región en términos sanitarios. La extremada dependencia de la mayoría de los países de la región de la importación de los bienes más básicos de insumos médicos para tratar la pandemia, que trascienden las vacunas, y las pérdidas de vidas ocasionadas por esta situación, no deben repetirse en el caso de futuras situaciones como esta.

En ese sentido, resulta fundamental instrumentar una política pública de investigación científica para generar las vacunas y los medicamentos para nuestra población aprovechando los insumos que hay en la región latinoamericana. Asimismo, propiciar una política de integración tanto de entidades públicas y privadas con un índice alto de regulación para ser eficientes y eficaces en sus objetivos y metas.

La pandemia del COVID-19  
y el nuevo mapa de poder mundial.  
América Latina y el Caribe  
entre los Estados Unidos y China

---

**3- Incentivar la comunicación científica.** La pandemia ha demostrado que hay grandes segmentos en nuestras sociedades que aún tienen dificultad de comprender algunos de los pilares más básicos de la ciencia. La postura negacionista de políticos, celebridades, médicos y personas en común ha sido muchas veces retratada por los medios de comunicación. Una medida importante del poder público y de la sociedad civil organizada para cambiar este escenario sería la permanente valorización del conocimiento científico, a través de la promoción de actividades de comunicación científica.

**4- Valorar los servicios esenciales de salud y de sus profesionales.** Una de las herencias que nos ha dejado la pandemia es el aprendizaje sobre la importancia de los servicios esenciales y de quienes las ejecutan: los profesionales de la salud y los trabajadores de la línea al frente del combate a la pandemia. Asimismo, incluimos a los trabajadores dedicados a actividades fundamentales que suelen no ser tan valoradas como deberían; recogedores de basura, sepultureros, repartidores de mercancías diversas, profesionales del cuidado y muchas otras que fueron y siguen siendo fundamentales en esta pandemia. Casi siempre reciben sueldos muy bajos y desempeñan sus funciones en ambientes laborales en malas condiciones, muchos de los cuales se encuentran, incluso, en la informalidad. La sociedad y los gobiernos deberían deliberar sobre el tema con el objetivo de valorar más y ofrecer mejores perspectivas a estos ciudadanos, a la par de reconocer su importancia para el funcionamiento cotidiano de la sociedad.

**5- Invertir en políticas de género y en la economía del cuidado.** Los gobiernos latinoamericanos deberán plantear “una política de pleno” con enfoque de género reordenando el gasto público centrándose en la economía del cuidado la cual contempla el cuidado de la reproducción social entendida, desde la perspectiva feminista, en mejores servicios de salud, alimentación, educación, vivienda digna y acceso al agua. Más allá de la participación de los hombres y mujeres en la infraestructura de la salud, la realidad ha demostrado que el cuidado es ofrecido tradicionalmente por mujeres, permitirá que ellas accedan al mercado laboral profundizando la creación de una red del cuidado permitiendo que las mujeres accedan al mercado laboral de tal manera de dar lugar a que puedan insertarse en trabajos de ocho horas al día y tener una mejor remuneración. Al ampliar el gasto público en salud y educación las mujeres podrán insertarse en este sector sin dejar de lado las tareas del trabajo doméstico.

**6- Prevenir enfermedades crónicas en la población.** La política pública de prevención de enfermedades como la diabetes y la obesidad radican en una política de alimentación coordinada desde los ministerios o secretarías de salud pública hacia los centros

La pandemia del COVID-19  
y el nuevo mapa de poder mundial.  
América Latina y el Caribe  
entre los Estados Unidos y China

---

de trabajo tanto del sector público como del sector privado. Por supuesto, esta política va encaminada a los círculos infantiles o guarderías hasta las casas de asistencia para adultos mayores y las escuelas y universidades. La coordinación de una política de alimentación sana previene enfermedades que, ante la aparición de pandemias como la ocasionada por el coronavirus, no disminuyen los contagios, pero sí los fallecimientos.

**7- Priorizar, con urgencia, los programas de sustentabilidad ambiental.** Aunque no esté totalmente confirmada por la ciencia, se puede suponer que el fenómeno del cambio climático, la creciente destrucción de los recursos naturales y, el cada vez mayor desequilibrio ambiental, tengan relación con la aparición de nuevas enfermedades o el regreso de otras que ya se imaginaban superadas. La generación de empleo, el acceso al consumo y el combate a la pobreza son ejes del desarrollo económico. Sin embargo, necesitan ser repensados para que no estén, como casi siempre, aislados del desarrollo sostenible de los recursos naturales. El cambio de perspectiva, combinado con acciones concretas del poder público, es una tarea inmediata para evitar problemas graves que a la larga pudieran afectar la salud de la población.

## SOBRE LOS AUTORES

**Alicia Girón** Investigadora del Instituto de Investigaciones Económicas (IIEc) con Licenciatura en Economía por la Facultad de Economía y Maestría y Doctorado en Estudios Latinoamericanos por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México. Tutora de los Posgrados en Economía, Estudios Latinoamericanos y Ciencias de la Administración y Coordinadora del Programa Universitario de Estudios sobre Asia y África (PUEAA) de la UNAM.

**Ariela Ruiz Caro** Economista por la Universidad Humboldt de Berlín con Maestría en Procesos de Integración Económica por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Consultora de la CEPAL, SELA y ALADI y del Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo del Perú (DESCO). Ha sido funcionaria de la Comunidad Andina, asesora en el Mercosur y Agregada Económica de la Embajada de Perú (2010-2015) en Argentina.

**Wagner Iglecias** Licenciado en Ciencias Sociales con Maestría y Doctorado en Sociología por la Universidad de São Paulo (USP). Profesor del Programa de Posgrado en Integración de América Latina de la USP y cocoordinador del GT CLACSO China y el Mapa del Poder Mundial.



**CLACSO**

Consejo Latinoamericano  
de Ciencias Sociales

<b>CLACSO Secretaría Ejecutiva</b>	<b>Karina Batthyány</b> Secretaría Ejecutiva <b>María Fernanda Pampín</b> Directora Editorial <b>Pablo Vommaro</b> Director de Investigación
<b>Equipo Editorial</b>	<b>Lucas Sablich</b> Coordinador Editorial <b>Solange Victory</b> Gestión Editorial <b>Nicolás Sticotti</b> Fondo Editorial
<b>Equipo Programa de Becas y Convocatorias</b>	<b>Teresa Arteaga</b> <b>Tomás Bontempo</b>

Girón, Alicia

La pandemia del COVID-19 y el nuevo mapa do poder mundial : América Latina y el Caribe entre los Estados Unidos y China / Alicia Girón ; Ariela Ruiz Caro ; Wagner Tadeu Iglecias. - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires : CLACSO, 2021.

Libro digital, PDF - (Becas de investigación / Bettina Levy)

Archivo Digital: descarga y online

ISBN 978-987-813-081-1

1. Política Internacional. 2. Pandemias. I. Ruiz Caro, Ariela. II. Iglecias, Wagner Tadeu. III. Título.

CDD 327.109

**CLACSO**

Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales

Conselho Latino-americano de Ciências Sociais

Estados Unidos 1168 | C1023AAB Ciudad de Buenos Aires | Argentina

Tel [54 11] 4304 9145 | Fax [54 11] 4305 0875

<clacso@clacsoinst.edu.ar> | <www.clacso.org>



Este material/producción ha sido financiado por la Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo, Asdi. La responsabilidad del contenido recae enteramente sobre el creador. Asdi no comparte necesariamente las opiniones e interpretaciones expresadas.