

LECCIONES DE LA PANDEMIA Y DESAFÍOS DE LA POSPANDEMIA:

lecturas desde la gobernabilidad y la gobernanza

Carlos Alberto Chaves García
Editor académico



Lecciones de la pandemia y desafíos de la pospandemia:

lecturas desde la gobernabilidad
y la gobernanza

Lecciones de la pandemia y desafíos de la pospandemia:

lecturas desde la gobernabilidad
y la gobernanza

Carlos Alberto Chaves García

EDITOR ACADÉMICO



Davila Benavides, Diego
Lecciones de la pandemia y desafíos de la pospandemia: Lecturas desde la gobernabilidad y la gobernanza / Diego Davila Benavides [y otros trece autores]; Editor, Carlos Alberto Chaves García, Bogotá: Universidad Santo Tomás, 2022.

342 páginas; gráficos, ilustraciones y tablas

Incluye referencias bibliográficas e índice temático y onomástico

ISBN: 978-958-782-557-2

E-ISBN: 978-958-782-558-9

1. Programas sociales -- Colombia 2. Inteligencia artificial -- Sisbén 3. COVID-19 -- Pandemia 4. COVID-19 -- Economía 5. Salud pública -- Aspectos socioeconómicos 6. Relaciones Internacionales. I. Universidad Santo Tomás (Colombia).

CDD 362.06

CO-BoUST



© Carlos Alberto Chaves García, Yeilor Rafael Espinel Torres, Ángelo Flórez de Andrade, Diego Eduardo Dávila Benavides, Nicolás Villa Moya, Octavio González Segovia, Andrés Aguilera Castillo, Irma Liliana Vásquez, Francesco Mancuso, Miguel Gomis, Luis Carlos Castillo Téllez, Martha Aguilera, Diana Vásquez Merchán, Jaime Edison Rojas Mora
© Universidad Santo Tomás, 2022

Ediciones USTA
Bogotá, D. C., Colombia
Carrera 9 n.º 51-11
Teléfono: (+571) 587 8797, ext. 2991
editorial@usantotomas.edu.co
<https://doi.org/10.15332/li.lib.2022.00268>

Corrección de estilo: Edwin Daniel Algarra Suárez
Diagramación y montaje de cubierta: Julián Hernández - Taller de diseño
Fotografía de cubierta: www.freepik.es

Hecho el depósito que establece la ley

ISBN: 978-958-782-557-2

E-ISBN: 978-958-782-558-9

Primera edición, 2022

Esta obra tiene una versión de acceso abierto disponible en el Repositorio Institucional de la Universidad Santo Tomás: [HTTPS://DOI.ORG/10.15332/LI.LIB.2022.00268](https://doi.org/10.15332/li.lib.2022.00268)

Universidad Santo Tomás
Vigilada MinEducación

Reconocimiento personería jurídica: Resolución 3645 del 6 de agosto de 1965, MinJusticia
Acreditación Institucional de Alta Calidad Multicampus: Resolución 014525 del 28 de julio de 2022, 8 años, MinEducación

Se prohíbe la reproducción total o parcial de esta obra, por cualquier medio, sin la autorización expresa del titular de los derechos.

Contenido

PRESENTACIÓN	11
PARTE I. ENFOQUE LOCAL Y NACIONAL	19
CAPÍTULO 1. IMPLICACIONES SOCIALES SOBRE LA APLICACIÓN DE LA INTELIGENCIA ARTIFICIAL EN EL SISBÉN IV Y SU INCIDENCIA EN LOS PROGRAMAS SOCIALES EN COLOMBIA	21
Diego Davila Benavides	
CAPÍTULO 2. MEDIOS Y GOBERNABILIDAD EN COLOMBIA, UNA RADIOGRAFÍA EDITORIAL DEL #PARONACIONAL (ABRIL 28- MAYO 28 DEL 2021)	43
Yeilor Rafael Espinel Torres	
CAPÍTULO 3. DEL CUMPLIMIENTO DE NORMAS SOCIALES DESCRIPTIVAS EN TIEMPO DE PANDEMIA: COOPERACIÓN COLECTIVA VS. PREFERENCIAS INDIVIDUALES	97
Irma Liliana Vásquez Merchán	
Diana Teresa Vásquez Merchán	
Jaime Edison Rojas Mora	
PARTE II. ENFOQUE REGIONAL: ESTUDIOS DE CASO DE TRES PAÍSES LATINOAMERICANOS	125
CAPÍTULO 4. INSUMOS PARA EL ESTUDIO DE LAS RELACIONES ENTRE COLOMBIA Y CHINA EN EL CONTEXTO DE LA PANDEMIA Y LA POSPANDEMIA	127
Carlos Alberto Chaves García	

CAPÍTULO 5. LA GOBERNABILIDAD DE BOLSONARO DURANTE LA PANDEMIA DE LA COVID-19	143
Ángelo Flórez de Andrade	
CAPÍTULO 6. HONDURAS SIN ALIENTO: CICLOS DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL Y LA PANDEMIA DE CORRUPCIÓN	175
Miguel Gomis	
PARTE III. REFLEXIONES DESDE LO GLOBAL	213
CAPÍTULO 7. LA GOBERNANZA GLOBAL DE LA VACUNA CONTRA EL SARS-COV-2 (COVID-19): UNA MIRADA DESDE EL ENFOQUE DE VALOR PÚBLICO	215
Nicolás Villa	
CAPÍTULO 8. LA GEOPOLÍTICA DE LAS VACUNAS EN LA ERA DE LA COVID-19	243
Francesco Mancuso	
CHAPTER 9. WHAT ARE THE INSTITUTIONAL STRENGTHS AND WEAKNESSES OF THE INTERGOVERNMENTAL ORGANIZATIONS AND TRANSGOVERNMENTAL NETWORKS DEALING WITH PUBLIC HEALTH EMERGENCIES OF INTERNATIONAL CONCERN (PHEIC)?	269
Octavio Gonzalez Segovia	
CAPÍTULO 10. POLÍTICAS COMERCIALES EN TIEMPOS DE PANDEMIA: UN BREVE ANÁLISIS DE LAS MEDIDAS COMERCIALES APLICADAS A SUMINISTROS MÉDICOS EN 2020	307
Andrés Aguilera	
Martha Aguilera	
Luis Carlos Castillo	
SOBRE LOS AUTORES	331
ÍNDICE ANALÍTICO	337

Presentación

La pandemia por covid-19 ha alterado las dinámicas políticas, económicas, sociales, ambientales y culturales a nivel mundial. Sus consecuencias en distintos órdenes obligan a repensar los mecanismos y escenarios de gobernabilidad y gobernanza en la tercera década del siglo XXI, los cuales se rearticulan bajo nuevas formas poniendo en cuestión la acción política, sus contenidos y propósitos. La irrupción de la pandemia y los desafíos de la pospandemia han afectado las relaciones entre Estado y ciudadanía, en todos los ámbitos desde lo local, lo nacional, lo regional y lo global.

Esta obra se origina como necesaria respuesta de la Universidad Santo Tomás al escenario de pandemia que ha enfrentado Colombia y el mundo, cuyos contenidos, alcances, impactos, vínculos y desafíos para las sociedades y la academia, en general, y para las ciencias sociales, en particular, exigen de la Universidad una reflexión indispensable para identificar y aportar a la comprensión de esta nueva realidad. El presente texto expone diferentes visiones académicas sobre la aplicación de las categorías de gobernabilidad y gobernanza en clave de la pandemia, a partir de una selección representativa de estudios de caso que abordan retos y desafíos que la pandemia ha revelado para los escenarios de gobernabilidad y de gobernanza.

Este libro surge por iniciativa del Grupo de Investigación en Gobierno y Relaciones Internacionales (GEGRI), adscrito a la Facultad de Gobierno y Relaciones Internacionales de la Universidad Santo Tomás, y se sustenta en los contenidos conceptuales de sus líneas de investigación “Gobernabilidad e Instituciones políticas” y “Gobernanza y ciudadanía global”. Estos ejes conceptuales se articulan con los núcleos problemáticos que fundamentan el programa de Gobierno y Relaciones Internacionales de la Universidad Santo Tomás.

El propósito de esta nueva publicación del GEGRI es aportar en la discusión y reflexión de las categorías de gobernabilidad y de gobernanza en el contexto de la pandemia por covid-19, contexto en el que

se ha puesto en juego la capacidad de coordinación de la acción pública a nivel doméstico e internacional.

El libro reúne diez capítulos escritos por catorce investigadores, tanto de la Universidad Santo Tomás como de diferentes universidades reconocidas de Colombia y de México, y desde diferentes disciplinas, pero con el común interés en los fenómenos de gobernabilidad y gobernanza. Estos capítulos son resultado de proyectos y ejercicios de investigaciones institucionales, seleccionados por convocatoria abierta efectuada desde la Facultad de Gobierno y Relaciones Internacionales de la Universidad Santo Tomás, realizada en el primer semestre de 2021. Además, cada capítulo contiene elementos y referencias interesantes desde la perspectiva de profesores nacionales e internacionales, quienes a partir de sus campos de estudio desarrollan análisis críticos de pertinencia social y académica desde variados marcos teórico-conceptuales y metodológicos para una mejor comprensión de los vínculos gobernabilidad/gobernanza/pandemia.

El libro se estructura desde dos ámbitos de análisis que convergen: 1) nivel conceptual y 2) nivel de análisis geográfico. A nivel conceptual, los capítulos se orientan por la aplicación de las categorías de gobernabilidad/gobernanza como ejes conceptuales articuladores de la obra en línea con lo señalado anteriormente; desde el nivel de análisis, el libro se organiza en capítulos con diferentes grados de alcance espacial: la primera parte del libro presenta capítulos de alcance local y nacional; la segunda parte contiene capítulos con enfoque de casos internacionales y la tercera parte se organiza a partir de capítulos con lecturas y discusiones de alcance global.

El capítulo uno presenta resultados preliminares sobre las implicaciones éticas y sociales que trae consigo la implementación de la inteligencia artificial en el diseño e implementación de sistemas de información social, tomando como caso de estudio la experiencia adelantada en Colombia con la modernización del Sisbén y el lanzamiento de su cuarta versión, en el marco de las disposiciones del Gobierno nacional establecidas para garantizar una mejor disposición de los recursos públicos destinados a los programas sociales del Estado, bajo las afectaciones presentes y futuras derivadas de la pandemia por covid-19. El capítulo expone que, si bien la implementación de las tecnologías de la

información y la comunicación (TIC) en el desarrollo de las funciones del gobierno conlleva procesos de adaptación y cambio en términos de automatización de tareas y nuevos mecanismos de decisión, el algoritmo utilizado en el desarrollo del Sisbén IV actúa como una especie de “caja negra”, en la que los ciudadanos y potenciales beneficiarios solo conocen los datos de entrada y los resultados que arroja. Esto refleja la ausencia de transparencia algorítmica, como se ha propuesto en diferentes esquemas para el uso ético de la inteligencia artificial en el sector público. Estas implicaciones son relevantes para el desarrollo presente y futuro de los programas sociales del Estado colombiano.

El capítulo dos presenta los resultados y hallazgos encontrados luego de un análisis inductivo y deductivo a un conjunto de editoriales de prensa que sobre el #ParoNacional en Colombia se identificaron entre el 28 de abril y el 28 de mayo del 2021, en los dos principales periódicos nacionales (*El Tiempo* y *El Espectador*). Usando la herramienta de análisis cualitativo ATLAS.ti, partiendo de una contextualización sobre el paro y bajo la fundamentación teórico-conceptual de enfoques de comunicación política y gobernabilidad, el capítulo revisa el papel de los medios de comunicación que se hace relevante en escenarios de crisis, en la medida en que estos inciden en el público buscando posicionar narrativas favorables o negativas que inciden en la gobernabilidad, con miras a responder dos preguntas centrales: ¿cómo, por qué y para qué la gran prensa opina frente el Paro Nacional a través de sus editoriales? y ¿cómo la gran prensa concibe la gobernabilidad en el marco de la crisis y en cuál corriente teórica (ideológica) se podrían clasificar sus posturas editoriales?

El capítulo tres indaga sobre el cumplimiento de medidas restrictivas por la influencia del comportamiento colectivo, tomando como estudio de caso los confinamientos efectuados en Bogotá durante la pandemia. Los autores plantean que, tras un año de presencia de la covid-19, ha sido importante la convergencia de los intereses individuales y sociales para que el autocuidado y el distanciamiento social operen fácilmente y donde el conjunto de reglas evolucione de manera espontánea entre sí. El capítulo aplica enfoques de teoría de juegos y de economía comportamental, para estudiar las decisiones del individuo a partir del conjunto de interacciones, en este caso de los agentes

sociales, para identificar los incentivos adecuados y explicar sus preferencias, por ende, en la aplicación de decisiones políticas restrictivas de la movilidad como los confinamientos.

La segunda parte del libro tiene tres capítulos enfocados en estudios de caso de países de la región desde lecturas de política exterior, gobernabilidad y corrupción. El capítulo cuatro presenta una contextualización de la diplomacia climática de China en el ámbito del régimen internacional climático como pilar de la gobernanza global climática, identificando los factores internos y externos que han condicionado y permiten explicar la evolución de la acción diplomática de China en la lucha contra el cambio climático. Tanto la pandemia por covid-19 como el cambio climático han puesto en evidencia que vivimos en un mundo profundamente interconectado, por lo cual este capítulo se desarrolla a partir de un enfoque analítico y descriptivo basado en el análisis documental de fuentes primarias y secundarias, y en la revisión de categorías conceptuales centrales del discurso climático de China. Su propósito es desarrollar una aproximación comprensiva de los contenidos, alcances y desafíos de la diplomacia climática china que, bajo los desafíos del escenario de pandemia, busca configurar a China como actor estelar de la gobernanza global ambiental y climática.

El capítulo cinco analiza la categoría de gobernabilidad para el caso brasileño tomando como referencia el mandato presidencial de Jair Bolsonaro bajo el escenario de pandemia, y teniendo presente el presidencialismo de coalición que caracteriza al sistema político brasileño. Bajo la pregunta central de cómo ha sido la gobernabilidad de Bolsonaro en medio de la pandemia de la covid-19, y a partir de la contextualización de la creciente polarización política y de los impactos de la covid-19 en Brasil, el capítulo analiza la gobernabilidad de Bolsonaro a partir de tres lecturas: 1) las relaciones entre el ejecutivo y el legislativo; 2) las relaciones entre el ejecutivo y el judicial, y 3) la relación entre el ejecutivo y la sociedad civil, teniendo en cuenta la visión de los cuatro fogones de la gobernabilidad en Brasil de Dantas (2018) y la expuesta visión de Kooiman (2008).

El capítulo seis aborda el caso de Honduras y tiene como objetivo general relacionar la cooperación internacional que recibe el país centroamericano con la progresión de ciertos fenómenos como las reformas

del Estado y la lucha contra la corrupción. El periodo de estudio inicia en 2001 para entender la etapa que comienza en 2016, año del inicio de la Misión de Apoyo Contra la Corrupción y la Impunidad en Honduras (MACCIH), y finaliza en 2020 (año marcado por el cierre de la MACCIH, la interrupción o modificación de los proyectos de cooperación internacional, así como la progresión de escándalos de corrupción anteriores y propios del periodo pandémico). El capítulo contiene una revisión de los ciclos de la cooperación internacional de los principales socios (multilaterales y bilaterales), para identificar los sectores de acción, identifica los proyectos que buscaron cambios institucionales o luchar contra la corrupción, y cierra con conclusiones generales del contraste entre ciclos de cooperación e indicadores socioeconómicos.

La tercera sección del libro se compone de cuatro capítulos con un énfasis en reflexiones desde escenarios de discusión global. El capítulo siete plantea una comprensión crítica de la gobernanza global de la vacuna contra la covid-19 desde dos enfoques de análisis pertinentes desde la administración pública: en primer lugar, identifica el desarrollo de narrativas asociadas a actores relevantes de dicha gobernanza, las cuales además de generar marcos cognitivos intervienen en la eficacia de las respuestas a la pandemia; en segundo lugar, analiza la gobernanza de las vacunas desde los bienes comunes y el enfoque teórico de valor público para comprender el relativo éxito o fracaso público en el proceso de vacunación por parte de los actores analizados. Esto permite establecer las fallas de valor público que se identifican en la gestión de la gobernanza de la vacuna, concluyendo que este tipo de gobernanza constituye un gran problema de planificación gubernamental de tipo retorcido, que desafía la capacidad de respuesta de los diversos actores hasta el momento.

El capítulo ocho analiza las relaciones entre las grandes potencias y las casas farmacéuticas para la adquisición de vacunas. En el mundo, a pesar de que se han empezado a producir vacunas en diferentes países, existe escasez debido a retrasos en los envíos y a la incapacidad de las grandes industrias del fármaco para respetar lo pactado con los diferentes gobiernos. Esta situación está desatando crisis entre los diferentes países y modificando la percepción de los Estados que se pueden considerar potencias. El capítulo expone cómo las vacunas se

han transformado en una herramienta con la que los Estados persiguen objetivos nacionalistas, siendo consideradas como un símbolo de fuerzas y potencia de un país. Por otro lado, la selección de las casas farmacéuticas para la adquisición de vacunas se está transformando en una postura internacional por parte de los países, ya que se están utilizando las vacunas como una herramienta para crear o reforzar los lazos diplomáticos y establecer o mantener las zonas de influencia y, por lo tanto, se promueven las vacunas producidas por las casas farmacéuticas que tienen la sede legal en su territorio.

El capítulo nueve, presentado en inglés, analiza el papel de los arreglos institucionales como instrumentos que, a partir de la contextualización de las amenazas a la bioseguridad y sus consecuencias políticas, sociales y económicas, cobran una importancia fundamental para la gestión de la gobernanza global sanitaria, y para hacer frente a emergencias de salud pública de interés internacional como la covid-19. El autor sostiene a lo largo de este capítulo que los Estados eligen deliberadamente entre diferentes arreglos institucionales como las redes transgubernamentales (TGN) y los organismos intergubernamentales (OIG), cuando consideran que uno de ellos es más conveniente para lidiar con nuevas condiciones o nuevos problemas; el capítulo enfatiza en cómo los Estados son conscientes de las fortalezas y debilidades institucionales de cada tipo de organización internacional y, por lo tanto, deciden unirse a la que mejor sirve a sus intereses y valores.

Finalmente, el capítulo diez analiza las medidas de política comercial adoptadas temporalmente para los productos asociados a suministros médicos considerados esenciales durante las fases iniciales de la pandemia por covid-19, identificando dos tendencias claramente visibles: mientras algunos países endurecieron o prohibieron las exportaciones, otros eliminaron aranceles y facilitaron el comercio de los productos designados para este análisis. Estas medidas temporales tienen implicaciones en la gobernanza de las instituciones de comercio internacional, la reconfiguración de cadenas globales de valor, el acopio estratégico o acaparamiento de productos esenciales, y la búsqueda renovada de resiliencia y redundancia en el suministro de bienes considerados críticos.

Estamos convencidos de que este libro le aporta a nuestra comunidad académica tomasina, al país y a los estudios de gobierno y relaciones internacionales nuevos elementos de análisis para enriquecer la comprensión de la complejidad de desafíos sensibles que ha generado la pandemia a la academia, a la sociedad y al mundo contemporáneo.

PARTE I
ENFOQUE LOCAL Y NACIONAL

Capítulo 1. Implicaciones sociales sobre la aplicación de la inteligencia artificial en el Sisbén IV y su incidencia en los programas sociales en Colombia

DIEGO DAVILA BENAVIDES

Introducción

El uso de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) en el sector público ha cambiado de forma permanente en las últimas dos décadas. La informatización del sector público permitió modernizar los procesos de almacenamiento y análisis de grandes volúmenes de datos, fortaleciendo la toma de decisiones públicas, la disposición del gasto público y la priorización de intervenciones estatales. Sin duda, estos son avances importantes para garantizar un aparato estatal más eficiente y eficaz en el desarrollo de funciones legales y constitucionales. Si bien se ha naturalizado la inserción de nuevas TIC en el desarrollo de los procesos de las instituciones públicas, en la última década se han adoptado nuevos desarrollos tecnológicos de carácter disruptivo que inciden de forma definitiva en los procesos decisionales públicos. En términos de Oszlak (2020), esta situación reduce la discrecionalidad de los funcionarios públicos, en tanto los avances tecnológicos han permitido monitorear su desempeño y automatizar tareas y decisiones antes confiadas exclusivamente a las personas.

Las aplicaciones derivadas del uso de inteligencia artificial (IA) para analizar grandes volúmenes de datos públicos, encontrar patrones y tendencias y sugerir esquemas de distribución de recursos públicos, sin duda, ha modificado los procesos decisionales públicos. En la actualidad, el uso de la IA se ha diversificado en el sector público, y particularmente en América Latina ha permitido avanzar en el desarrollo de soluciones a problemas públicos ligados con el acceso a servicios públicos y sociales provistos por el Estado (Gómez et ál., 2020). Estos avances se han consolidado en diferentes casos a través de la modernización metodológica y tecnológica a los sistemas de información social y registro de beneficiarios de los programas sociales del Estado. Los procesos de modernización se han catalogado como la “segunda generación” de sistemas de información social, en tanto incorporan nuevas tecnologías digitales para la captura y análisis de los datos reportados por los ciudadanos; incorporan procesos de interoperabilidad entre sistemas y bases de datos estatales y no estatales; permiten combinar datos autorreportados por los ciudadanos y sus hogares a través de formularios o aplicativos *online* con datos e información que reposan en bases de datos y registros públicos en custodia del Estado y en constante actualización.

En este escenario de modernización, el Estado colombiano ha adoptado una nueva metodología para la captura, almacenamiento y análisis de los datos reportados por los ciudadanos para acceder a las políticas públicas y programas sociales. Esto se materializa con la implementación del Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales (Sisbén) en su versión IV. En esta nueva versión del Sisbén se aplica un modelo de aprendizaje automático basado en IA denominado *Quantile Gradient Boosting* (Gómez et ál., 2020). Este algoritmo permite “clasificar” a los potenciales beneficiarios de los programas sociales del Estado, contrasta los datos reportados por los ciudadanos con diferentes bases de datos bajo el principio de interoperabilidad y permite actualizar de forma automática y continua el registro de beneficiarios.

Asimismo, esta nueva versión del Sisbén permitiría a los programas sociales identificar con mayor precisión a sus potenciales beneficiarios, buscando garantizar una focalización más oportuna y eficaz

de los recursos públicos, lo que permitirá al Estado colombiano adecuar el gasto social en el marco de la emergencia social, económica y ecológica derivada de la pandemia por la covid-19. Actualmente, el Gobierno nacional viene implementando el Programa de Ingreso Solidario, adoptado mediante el Decreto 518 del 2020:

[...] con el cual se [entregan] transferencias monetarias no condicionadas con cargo a los recursos del Fondo de Mitigación de Emergencias (FOME) en favor de las personas y hogares en situación de pobreza y vulnerabilidad, que no sean beneficiarios de los programas Familias en Acción, Protección Social al Adulto Mayor-Colombia Mayor, Jóvenes en Acción o de la compensación del impuesto sobre las ventas (IVA). (Decreto 518, 2020, p. 4)

Para la selección de los beneficiarios, el Departamento Administrativo de la Función Pública (DNP) construyó una base maestra de información con diferentes registros administrativos, con el objetivo de priorizar a la población beneficiaria del programa durante la vigencia de la emergencia social, económica y ecológica en el país. Uno de los registros de mayor importancia para el proceso de focalización del programa es el Sisbén III y, actualmente, el Sisbén IV en proceso de implementación. Si bien el programa se diseñó por un periodo determinado, el Gobierno nacional había dispuesto en la nueva “Reforma Tributaria”, presentada el pasado 20 de julio del 2021 al Congreso de la República, la permanencia del programa. En la propuesta, se planteaba que, la información para evaluar la permanencia e ingreso de los beneficiarios, provendrá de

[...] los datos registrados en el Sisbén IV o el instrumento que haga sus veces, para permitir el ingreso de hogares que [...] no sean beneficiarios del programa y que se encuentren en condición de pobreza extrema, aun cuando sean beneficiarios de la compensación del impuesto sobre las ventas IVA. (Proyecto de Ley de Inversión Social, 2021, p. 17)

Dadas las nuevas condiciones metodológicas y técnicas dispuestas por el Departamento Nacional de Planeación (DNP) para esta versión del Sisbén y su creciente incidencia en los programas sociales actuales,

surgen importantes preguntas en cuanto a la disposición y uso de los datos reportados por los ciudadanos, los mecanismos de contrastación de datos con otras bases de datos públicas y los criterios de inclusión y exclusión entre grupos poblaciones priorizados. Sin duda, la eficacia del gasto público social en un escenario de contracción económica y reducción de recaudo de recursos monetarios obliga a revisión y evaluación constante de los programas sociales. La disposición de nuevas herramientas tecnológicas para fortalecer los procesos decisionales no puede desconocer el sentido y pertinencia de las acciones estatales encaminadas a la reducción de las desigualdades en un escenario de alta vulnerabilidad social y económica derivada de la pandemia por covid-19.

Así, este capítulo pretende presentar resultados preliminares sobre las implicaciones éticas y sociales que trae consigo la implementación de la IA en el diseño e implementación de sistemas de información social, tomando como referencia la experiencia adelantada en Colombia con la modernización del Sisbén y el lanzamiento de su IV versión; paralelamente, se planea reconocer la incidencia de este en los programas sociales implementados por el Estado colombiano, en particular el programa Ingreso Solidario, creado como medida de emergencia ante los impactos sociales y económicos derivados de la pandemia por la covid-19. Para esto, este documento se divide en una presentación de los referentes conceptuales sobre los sistemas de información social y el registro de beneficiarios; una conceptualización general sobre los tipos de algoritmos basados en IA; el reconocimiento de antecedentes de política pública para la implementación de la IA en Colombia; la identificación de la evolución del Sisbén; la determinación del gasto social e Ingreso Solidario en Colombia; y la generación de unas reflexiones éticas y sociales de la IA en los sistemas de información social, así como de algunas reflexiones generales para avanzar en la discusión.

Marco conceptual

Los sistemas de protección social agrupan un conjunto de políticas públicas cuyo propósito es garantizar acceso a necesidades básicas y proteger a los ciudadanos ante los riesgos que conlleva la

exclusión, marginación e incertidumbre (Berner y Hemelryck, 2020). Paralelamente, la Agenda Regional de Desarrollo Social Inclusivo afirma que la protección social debe orientarse al acceso a bienes y recursos necesarios y adecuados a un nivel de vida sin privaciones. Esto se concreta en servicios sociales como salud, educación, agua, saneamiento, vivienda y políticas focalizadas en inclusión laboral y trabajo decente (Cepal, 2018). Para alcanzar estos propósitos, los sistemas de protección social deben contar una fuerte articulación institucional en el ámbito nacional y territorial, la disponibilidad de recursos públicos, y el diseño, formulación e implementación de políticas públicas focalizadas y oportunas. Adicionalmente, y como aspecto esencial, los sistemas deben implementar protocolos adecuados para la captura de datos, sistematización de información y almacenamiento de estos, en tanto son insumos indispensables para diseñar sistemas de protección que permitan identificar y focalizar personas y hogares vulnerables.

El aprovechamiento de datos e información para el diseño de políticas y programas sociales, en algunos contextos, se canaliza en el diseño e implementación de sistemas de información social o, en otros, en el registro de destinatarios. Aunque la distinción es muy fina, en esencia marca la evolución en cuanto a interoperabilidad entre bases de datos y sistemas de información estatales, por una parte, y la agregación de datos entre diferentes políticas y programas sociales, por otra. También representan apuestas de carácter estatal, en cuanto al desarrollo de los instrumentos más oportunos para la realidad administrativa e institucional en cada contexto. Para Lindert et ál. (2020), los sistemas de información social agrupan datos e información detallada y agregada de la población, la caracterización de los hogares y los servicios sociales a disposición de los ciudadanos más vulnerables. Esto permite no solo establecer mecanismos de control sobre el acceso de potenciales beneficiarios, sino también realizar seguimiento y evaluación de las políticas sociales implementadas. Paralelamente, el registro de beneficiarios permite recopilar información sobre la caracterización socioeconómica de un grupo determinado, con el propósito de evaluar y ponderar las necesidades y condiciones de los potenciales beneficiarios —postulantes o población elegible— a los programas

sociales del Estado (Lindert et ál., 2020). A su vez, los registros actualizados y completos permiten elaborar instrumentos de focalización para establecer con rigor la selección de la población objetivo de los programas sociales.

El registro de destinatarios requiere coordinar acciones con los distintos programas sociales, con el objetivo de consolidar información y variables de caracterización de los hogares y sus integrantes. Esto permite fortalecer enfoques integrales en la protección social; diferenciando las necesidades de diversas poblaciones, y logrando un mejor diseño y coordinación de las distintas prestaciones sociales (Berner y Hemelryck, 2020). Estos registros de destinatarios son fundamentales en la primera fase de alistamiento y diseño de los programas y acciones destinadas a la protección social de los ciudadanos, en tanto permite establecer los mecanismos de determinación de elegibilidad de las personas y hogares que podrán acceder a la oferta pública. En la actualidad, los países en América Latina se encuentran en diferentes momentos y etapas de consolidación y fortalecimiento de los sistemas de información social y registro de destinatarios, debido a que existen brechas de cobertura y acceso, así como problemáticas en la inclusión y exclusión de potenciales beneficiarios de los programas sociales de los Estados. Esto se suma a que, según los datos recopilados por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), en el 2019 el 77 % de la población en Latinoamérica hacía parte de estratos socioeconómicos bajos y medios-bajos, situación agravada por el impacto de la pandemia por covid-19 en el 2020 (Berner y Hemelryck, 2020).

La utilidad y pertinencia del registro de destinatarios yace en la transparencia y acceso a la información registrada, los mecanismos provistos para su actualización y la protección de los datos recopilados y la información sistematizada en los sistemas de información estatal. Esto debe concretarse en protocolos, normas y estructuras que aseguren el uso adecuado de los datos e información, así como la protección de los datos personales de los ciudadanos. Adicionalmente, como lo afirman Berner y Hemelryck (2020), estos protocolos deben habilitar mecanismos para garantizar el acceso de nuevos beneficiarios a las bases de datos y, por ende, a los programas sociales.

La evolución en el desarrollo y mejoramiento de los registros de beneficiarios en Latinoamérica permite identificar dos generaciones o momentos en este proceso de cambio permanente. La primera generación de registros fue elaborada a partir de censos y levantamiento de encuestas masivas a los ciudadanos potencialmente beneficiarios de los programas de transferencias, utilizando fichas o formularios que permitan caracterizar los individuos en términos del concepto e indicador de pobreza multidimensional —acceso a servicios públicos, vivienda, educación, salud, trabajo e ingresos—; los datos capturados son sistematizados para convertirse en información relevante para la toma de decisiones públicas y la concreción de las alternativas de intervención estatal en términos de programas y acciones sociales (Berner y Hemelryck, 2020). La segunda generación o sistemas de registros de beneficiarios más robustos, en términos de incorporación de nuevas tecnologías e interoperabilidad de entre sistemas y bases de datos estatales y no estatales, permiten combinar datos autorreportados por los ciudadanos y sus hogares a través de formularios o aplicativos *online*, con datos e información que reposan en bases de datos y registros públicos en custodia del Estado y en constante actualización.

La calidad de la información que reposa en los sistemas de información social y los registros de beneficiarios subyace en la veracidad y exactitud. Así, los Estados han recurrido a mecanismos de confrontación de datos que permitan verificar su veracidad, fomentando la interoperabilidad como herramienta esencial en los protocolos de verificación. Paralelamente, algunos Estados en América Latina han optado por realizar procesos de verificación domiciliaria de los datos e información registrada en los aplicativos o formularios *online*, buscando constatar la exactitud de los autorregistros adelantados por los ciudadanos. Adicionalmente, para garantizar la calidad de la información, las instituciones han implementado acciones de actualización permanente de los registros y sistemas de información social a través del cruce con distintas bases de datos de carácter estatal y la información autorreportada por los hogares, cuando existe tal mecanismo u opción.

La interoperabilidad entre el registro de destinatarios o los sistemas de información social con las diferentes bases de datos y sistemas públicos contribuye a la generación de conocimiento y, paralelamente,

incide positivamente en los procesos de toma de decisiones para el diseño e implementación de políticas públicas y programas sociales agenciados por el Estado. Esta generación de conocimiento esta apalancada, debido a los grandes volúmenes de datos, en la utilización efectiva de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC). Esta disposición de las TIC no se reduce al almacenamiento de datos e información, factor sin duda esencial para la integración de información entre diferentes sectores e instituciones públicas; por el contrario, ha llevado en la última década a la aplicación de técnicas asociadas a la minería de datos y, recientemente, al aprovechamiento de algoritmos basados en IA. Según el Banco Interamericano de Desarrollo (BID),

[...] la IA es un campo de estudio enfocado en el desarrollo de capacidades en sistemas computacionales que se utilizan para realizar tareas previamente consideradas como exclusivas de la inteligencia humana, entre ellas razonar, aprender y resolver problemas, por mencionar solo algunas. (Gómez et ál., 2020, p. 12)

Paralelamente, Criado (2019) afirma que la IA se enmarca en la denominada “cuarta revolución industrial (4RI)”, en cuanto esta nueva ola tecnológica en el sector público se destacaría “por algunas características disruptivas, incluida la difusión de *big data*, redes sociales, sistemas autónomos, enfoque en la innovación, rol disruptivo de las tecnologías, emergencia de tipos organizativos transformadores (holocracia) o culturas abiertas y colaborativas” (p. 2). En síntesis, la 4RI se caracteriza por una fusión de diferentes tecnologías que están transformando diferentes esferas sociales, digitales y biológicas, con una velocidad sin precedentes en las industrias a nivel internacional.

Rouhiainen (2018) afirma que el aprendizaje automático (*machine learning*) es uno de los enfoques principales de la IA. Esto permite que los ordenadores o las máquinas puedan desarrollar la capacidad de “aprender”, generando sugerencias o predicciones en una situación particular y a partir de un conjunto de datos determinado. Es decir, el aprendizaje automático extrae o asimila patrones encontrados en los conjuntos de datos entregados para generar mecanismos de decisión. Los tipos de aprendizaje son múltiples y se pueden categorizar en supervisado, no supervisado y con refuerzos. En primer lugar, en el

aprendizaje supervisado yace el uso de datos que han sido etiquetados u organizados previamente para incidir como el algoritmo debe hacerlo con nueva información que sea incorporada; este método, como se evidencia, requiere de la intervención humana para proporcionar un proceso de retroalimentación (Rouhiainen, 2018). En segundo lugar, en el aprendizaje no supervisado, los datos no han sido organizados o etiquetados previamente, por lo que el algoritmo debe extraer los patrones necesarios para hacerlo autónomamente y no requiere intervención humana. Finalmente, en el aprendizaje por refuerzo, los algoritmos aprenden de la experiencia (Rouhiainen, 2018); es decir, el operador entrega un “refuerzo positivo” en cada caso que acierte.

Antecedentes normativos e institucionales para la implementación de la IA

Para el 2015, el Gobierno nacional elaboró la Política de Gobierno Digital, buscando apalancar la transformación de los aparatos estatales a través del aprovechamiento de las TIC. Luego de varios años dedicados a la implementación de la estrategia de Gobierno en Línea, con la cual el Estado logró importantes avances en materia de eficiencia administrativa, participación y servicios al ciudadano por medios electrónicos (Ministerio de las Tecnologías de la Información y la Comunicación [Mintic], 2019), la política de Gobierno Digital ha establecido acciones destinadas al fortalecimiento de la productividad y la modernización institucional a nivel nacional; el fortalecimiento público-privado para la generación de alternativas que fomenten el consumo a través de canales digitales y, paralelamente, el aumento en la capacidad de seguimiento y recaudo de recursos a favor de la nación (Davila, 2021).

La implementación de la política de Gobierno Digital es un avance significativo para fortalecer la eficacia y eficiencia en el sector público a través del uso exponencial de las TIC. Esto, en concordancia con las recomendaciones de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), en cuanto al uso y aprovechamiento de las TIC y la innovación al servicio de los aparatos estatales. En este escenario, la transformación digital pública y la implementación de planes de acción

en las entidades territoriales, asociadas a las disposiciones de Mintic con respecto a esta política, son esenciales para el fortalecimiento del Estado y la optimización de procesos y procedimientos hacia el interior de las instituciones públicas (Davila, 2020).

En el marco de la evolución descrita, en el 2019 se expidió la Política Nacional para la Transformación Digital e Inteligencia Artificial, que tiene como propósito potenciar el valor económico y social en Colombia mediante el uso estratégico de tecnologías digitales en los sectores público y privado. Esto permitirá, en el corto y mediano plazo, impulsar la productividad y favorecer el bienestar de los ciudadanos, generando condiciones transversales para la transformación digital en diversos sectores públicos, de tal forma que Colombia pueda aprovechar las oportunidades ofrecidas por los desarrollos tecnológicos que ofrece la Cuarta Revolución Industrial. Esta revolución ha apalancado el desarrollo de la economía digital, la industria 4.0 y la IA en los sectores público y privado. Sin duda, la IA sustenta en la actualidad múltiples soluciones con impacto en la eficiencia y la productividad. Sin embargo, el Gobierno nacional reconoce que, aunque la IA puede tener diversos beneficios, también puede conllevar riesgos que la sociedad colombiana deberá enfrentar y mitigar, en particular la posible profundización de diferencias sociales e inequidad. En este escenario, el Estado deberá reconocer los marcos regulatorios necesarios para adoptar principios adaptativos que permitan reducir brechas relacionadas con la implementación de esta y otras tecnologías disruptivas.

Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales (Sisbén)

El Estado colombiano desde 1955 ha implementado un Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales (Sisbén), buscando mejorar la calidad de vida de los ciudadanos y asegurar su bienestar; desde su primera versión: Sisben I, ha sufrido importantes modificaciones en cuanto a la metodología para medir la pobreza y, por ende, focalizar el gasto público (Lozano y Bravo, 2020).

Esta versión aplicaba un enfoque de medición de la pobreza centrado en la exclusión productiva, es decir, la falta de generación de ingresos. Posteriormente, con las versiones II y III, se incorpora una perspectiva más amplia en términos de exclusión social. Adicionalmente, se introduce una perspectiva de estratificaciones según el lugar geográfico donde habita la población objetivo.

De forma particular, a partir de la implementación del Sisbén III, se incorporaron dos nociones en el proceso de medición: la pobreza multidimensional y el enfoque de desarrollo de capacidades de Amartya Sen. La pobreza analizada desde una dimensión amplia, esto es, multidimensional, de privaciones que afectan el desarrollo humano de las personas no se limita a la exclusión productiva; por el contrario, incorpora una visión integral en cuanto a los niveles de acceso a salud, educación, condiciones de habitabilidad de los lugares de vivienda, entre otras. Adicionalmente, con la inclusión del enfoque de desarrollo de capacidades, el Sisbén III buscó no solo medir la pobreza como acceso a bienes y servicios, sino como la capacidad de utilizar estos para mejorar su calidad de vida. En cuanto al procesamiento de información, la encuesta Sisbén captura datos de acceso a saneamiento, agua potable, electricidad, vivienda y activos (Lozano y Bravo, 2020). Paralelamente, para el enfoque y dimensión de desarrollo de capacidades, se capturan datos sobre nutrición, mortalidad infantil, años de escolaridad y asistencia escolar.

La última versión, Sisbén IV, busca fortalecer el proceso de focalización de la población objetivo, mejorando la asignación del gasto público y fortaleciendo los procesos de toma de decisiones públicas. La actualización del instrumento de focalización individual Sisbén se definió en el documento Conpes 3877 de 2016, optando por un enfoque de inclusión social y productiva (Secretaría Distrital de Planeación, 2021). Además de modificar la categorización de los potenciales beneficiarios, sustituyendo la medición de puntajes por grupos poblacionales, esta versión del Sisbén diferenciará las condiciones de pobreza en las zonas rurales y urbanas del país. Estos elementos, en conjunto, facilitarán el desarrollo de políticas públicas focalizadas a las necesidades de los territorios. Los grupos poblacionales categorizados son los siguientes:

Grupo A: comprende a hogares en situación de pobreza extrema. En este grupo los hogares estarán clasificados en 5 subgrupos, desde A1 hasta A5. Grupo B: corresponde a hogares en condición de pobreza moderada. Este grupo tendrá 7 subgrupos desde el B1 hasta el B7. Grupo C: corresponde a hogares en condición de vulnerabilidad. Este grupo tendrá 18 subgrupos desde el C1 hasta el C18. Grupo D: comprende hogares que no están en situación de pobreza. Este grupo tendrá 21 subgrupos desde el D1 hasta el D21 (Departamento Nacional de Planeación [DNP], 2021)

En cuanto a los avances tecnológicos, Sisbén IV cambia de forma radical la captura y procesamiento de datos. A través de la aplicación SisbenAPP y los dispositivos móviles de captura de datos (DMC), los encuestadores recogen los datos entregados por los ciudadanos en un aplicativo que permiten la georreferenciación de estos y su inclusión en una base de datos centralizada y dinámica. Adicionalmente, estos dispositivos móviles permiten realizar la lectura del código de barras de los documentos de identidad, reduciendo los errores de transcripción y digitación de datos e información diligenciada en formularios de papel. Esto facilita la sistematización de datos, la interoperabilidad con otros sistemas de información gubernamentales y la producción de información para la toma de decisiones. Con esta nueva metodología de captura, registro y actualización de la base de datos, el DNP espera reducir los tiempos de respuesta en términos de novedades reportadas por los ciudadanos.

Para la identificación de los potenciales beneficiarios, esta nueva versión del Sisbén aplica un modelo de aprendizaje automático denominado *Quintile Gradient Boosting* (Gómez et ál., 2020). Este algoritmo permite “clasificar” a los potenciales usuarios en los grupos descritos anteriormente y, de forma paralela, contrasta los datos reportados por los ciudadanos con diferentes bases de datos que, según el DNP, permiten validar y actualizar de forma automática y continua el registro de beneficiarios del Sisbén bajo el principio de interoperabilidad. El proceso de interoperabilidad se realiza con al menos 34 bases de datos que incluyen dimensiones y categorías como salud, pensiones, educación, trabajo, finca raíz, impuestos, riesgos financieros, beneficios

sociales, transporte, registro de víctimas y servicios públicos (López y Castañeda, 2020).

Gasto social e Ingreso Solidario

La crisis económica y social derivada de la pandemia por covid-19 ha obligado a los Estados a destinar recursos públicos al fortalecimiento de los sistemas sanitarios y, paralelamente, a la mitigación de los efectos económicos para las personas y familias en condición de pobreza y pobreza extrema. Según datos de la Cepal (2021), el gasto total promedio de los gobiernos centrales en la región alcanzó niveles del 24.7 % del PIB; los más altos desde 1950. En este escenario, Colombia se ubica en el grupo de países que aumentaron el gasto primario corriente a través de subsidios y transferencias monetarias corrientes. Estos instrumentos se han utilizado ampliamente en la región para canalizar recursos públicos de forma directa a las familias, empresas y gobiernos locales como parte de los paquetes de medidas fiscales destinados a responder a la crisis (Cepal, 2021).

En este escenario, la apuesta más importante en cuanto a transferencias monetarias no condicionadas del gobierno colombiano, en respuesta a la crisis social y económica derivada de la pandemia, es la renta básica de emergencia otorgada mediante el Programa Ingreso Solidario. Este fue adoptado mediante el Decreto Legislativo 518 de 2020, modificado por el Decreto Legislativo 812 de 2020, y tiene vigencia hasta el mes de agosto del 2021. Sin embargo, según lo dispuesto en el texto de la “Reforma Tributaria”, radicado el 20 de julio de 2021, el Gobierno nacional busca prorrogarlo en las condiciones actuales hasta diciembre del 2022, en particular las condiciones tarifarias y tributarias establecidas en los artículos 5 y 6 del Decreto Legislativo 518 de 2020. Según los datos reportados por la directora del Departamento para la Prosperidad Social (DPS), Susana Correa, para abril de 2021 se habían entregado en total 5.6 billones de pesos, abarcando 3 084 987 familias a nivel nacional (“Ingreso Solidario cumplió un año...”, 2021). Si el texto presentado al Congreso de la República fuera aprobado sin modificaciones, la Mesa de Equidad podría modificar los criterios de focalización del programa, en consideración de los datos registrados en

el Sisbén iv. Adicionalmente, el Gobierno nacional ha propuesto que, a partir de julio del 2022, “el monto de la transferencia deberá considerar el número de integrantes que componen cada hogar y el grupo de clasificación del Sisbén iv, de conformidad con el manual operativo del programa y de acuerdo con las directrices de la Mesa de Equidad” (Proyecto de Ley de Inversión Social, 2021, p. 17). Paralelamente, aunque se pretende la extensión del programa hasta diciembre de 2022, el texto de la reforma plantea con claridad que su implementación estará supeditada a la disponibilidad presupuestal existente para cada vigencia.

Discusiones sobre la pertinencia del Sisbén IV en términos éticos y sociales

La implementación de sistemas de información social y registro de beneficiarios de programas sociales del Estado apalancados en tecnologías disruptivas conlleva profundas implicaciones de orden social y ético. Un estudio adelantado por Noriega-Campero et ál. (2020) afirma que los errores de exclusión e inclusión de potenciales beneficiarios de los programas sociales del Estado se reduce en promedio 19.7 % con la implementación de algoritmos basados en IA para el análisis, verificación y cruce de datos entregados por los ciudadanos. Sin embargo, paralelamente, reconoce la importancia de socializar los criterios y reglas que aplican los algoritmos; no solo con los ciudadanos, sino con los tomadores de decisiones. Aun cuando se limita la capacidad decisional de los funcionarios públicos con la automatización de tareas, es indispensable que todos los actores involucrados conozcan cómo operan los sistemas de información social. Según afirma López y Castañeda (2020), esto no se aplica para el ensamblaje algoritmo del Sisbén.

El algoritmo utilizado en el desarrollo del Sisbén iv actúa como una “caja negra” en la que los ciudadanos y potenciales beneficiarios solo conocen los datos de entrada y los resultados que arroja, en términos de clasificación de grupos (López y Castañeda, 2020). No existe, en tal caso, transparencia algorítmica como se ha propuesto en diferentes esquemas para el uso ético de la inteligencia artificial en el sector público. Este, sin duda, es un hecho paradójico, en tanto Colombia dispone de lineamientos para su uso e implementación,

a través del Marco Ético para la Inteligencia Artificial. Si bien aún no se ha adoptado su versión final —actualmente propuesto para consulta ciudadana—, allí se proponen aspectos centrales como el principio de transparencia y explicación. Esto implica “brindar información significativa y comprensible sobre el diseño, funcionamiento e impacto que tienen los sistemas de inteligencia artificial tanto para los desarrolladores y usuarios del sistema como para aquellos individuos que pueden verse afectados por sus decisiones y resultados” (Guió et ál., 2020, p. 23).

La Fundación Karisma, una organización de la sociedad civil que busca responder ante las amenazas y oportunidades que plantean las TIC para los derechos humanos, solicitó información sobre los estudios que sustentaron la adopción del algoritmo —*Quintile Gradient Boosting*—; sin embargo, la respuesta fue negativa. En este caso, el DNP afirmó que “«la información se encuentra sujeta a reserva», pues revelarla puede comprometer «la estabilidad macroeconómica y financiera del país» ya que «puede conllevar a modificar la información registrada en la base de datos constituyendo un fraude»” (López y Castañeda, 2020, p. 12). Si bien legalmente se reconoce la información en calidad de reserva en el país, los parámetros, reglas y procesos de decisión de los sistemas de información social deben ser públicos y bajo escrutinio ciudadano, ya que incorporan aspectos centrales para comprender los mecanismos de priorización y selección de beneficiarios de los programas sociales, en un escenario público con alta desconfianza en las instituciones y sus procesos.

Estas preocupaciones por el fraude o reporte indebido de datos para el registro de beneficiarios han sido recurrentes, particularmente a través del análisis y cruce de datos e información con los registros de las versiones del Sisbén previas. En particular, un proyecto piloto de analítica de datos adelantado por Data-Pop Alliance, el DNP, entre otras entidades, presentó algunos resultados en cuanto a la existencia de anomalías en los registros del Sisbén III. Estas anomalías fueron encontradas al cruzar diferentes bases de públicas como el Sistema General de Seguridad Social, el Registro Único Nacional de Tránsito (RUNT) y el Registro Único Empresarial y Social (Lozano y Bravo, 2020). Sin embargo, los resultados presentados no son concluyentes

para la totalidad de las bases datos, dado que para todos los casos, salvo el RUNT, no excede el 1 % en cuanto a las anomalías presentadas. Para el RUNT las anomalías detectadas fueron del 88.65 % de la muestra utilizada en el estudio: 7531 individuos. Estos resultados no necesariamente constituyen una prueba concluyente sobre el fraude en el reporte, en tanto la desactualización de las bases de datos públicas puede llevar a conclusiones erróneas.

Estas discusiones sobre la elegibilidad y obtención fraudulenta de los subsidios también se plasman en el Decreto Legislativo 518 de 2020, mediante el cual se crea el Programa Ingreso Solidario, debido a que afirma que las transferencias monetarias recibidas sin cumplir los requisitos establecidos podrán acarrear sanciones legales individuales. Esto, sin duda, representa un reto importante para el Estado en un escenario de crisis económica y social, pues la eficacia de los programas sociales es necesaria; sin embargo, no puede convertirse en un instrumento de exclusión permanente de personas y familias de los programas sociales del Estado. La consistencia de los datos e información reportada en las bases de datos administrativas requiere de visión crítica y, por ende, no puede limitarse a la implementación de un algoritmo que clasifique los potenciales beneficiarios de los programas sociales del Estado colombiano, ya que la calidad de los resultados provistos por los algoritmos de aprendizaje automático requiere de presión y calidad en los datos capturados y entregados para su operación.

La transparencia en la implementación del algoritmo que sustenta el Sisbén IV es indispensable para garantizar confianza de la población beneficiaria y, paralelamente, en las familias que sean excluidas de los grupos de potenciales beneficiarios de los programas del Estado. Si bien en la actualidad el Sisbén IV está en proceso de implementación, para el 2022 se convertirá en el principal eje de referencia para la adopción de programas sociales en Colombia, alimentando la toma de decisiones en programas como Ingreso Solidario y otros programas sociales en el país. Aunque cada programa de transferencia monetaria condicionada y no condicionada dispone de criterios propios de priorización, dadas las condiciones del programa y su población objetivo, esta nueva versión del Sisbén delimitará quiénes son considerados ahora “pobres” en el país. Esto tiene repercusiones en diferentes niveles: desde

lo presupuestal, operativo y logístico, hasta aquellas importantes implicaciones para la provisión de bienestar en Colombia.

Reflexiones finales

La actualidad y veracidad de los datos registrados en las bases de datos estatales, el conocimiento amplio sobre los mecanismos de decisión de los algoritmos utilizados y la socialización de las reglas y parámetros de inclusión de beneficiarios son aspectos necesarios para garantizar transparencia y legitimidad. En un contexto de la alta vulnerabilidad social, derivada de las condiciones económicas y sociales que dejará la pandemia por la covid-19 en la región, los Estados deben garantizar mayor transparencia en los procesos y mecanismos para la entrega de subsidios y recursos a las personas, familias y territorios más vulnerables.

La implementación de las TIC en el desarrollo de las funciones del gobierno conlleva procesos de adaptación y cambio en términos de automatización de tareas y nuevos mecanismos de decisión soportados por nuevas tecnologías. Si bien, como afirma Oszlak (2020), se reduce la discrecionalidad de los funcionarios públicos en la toma de decisiones, no puede limitar transparencia en cuanto a los criterios de operación de los algoritmos y sistemas de información utilizados. Este cuestionamiento se recoge como recomendación en el informe final del proyecto piloto de analítica de datos adelantado por Data-Pop Alliance así:

Para garantizar la interpretabilidad de los modelos, se recomienda reducir en la mayor medida posible el uso de algoritmos *black box*. Esto permite que la interpretación de los resultados sea más transparente, y también puede contribuir a reducir los sesgos en los modelos, y por consiguiente en los resultados. (Lozano y Bravo, 2020, p. 27)

Sin duda, los algoritmos tipo *black box* (caja negra) no permiten establecer con claridad los procesos decisionales incorporados y los criterios y parámetros de inclusión y exclusión de potenciales beneficiarios de los programas sociales del Estado. Por esto, el DNP debe avanzar en la apertura o transparencia algorítmica de los procesos que agencia

el Sisbén IV, desde la captura de datos, análisis y cruce de estos, hasta los parámetros de distribución entre los cuatro posibles grupos de focalización. La interpretabilidad o el principio de transparencia y explicación, según el Marco Ético para la IA, debe garantizar el acceso a información significativa y comprensible sobre el diseño, funcionamiento e impacto que tienen los sistemas de información social basados en el uso de la inteligencia artificial, para aquellos individuos que pueden verse afectados por sus decisiones y resultados (Guió et ál., 2020).

La explicación amplia sobre los procesos y mecanismos de selección de potenciales beneficiarios es esencial, en tanto para el año 2022 el Sisbén IV tendrá amplia incidencia en la toma de decisiones públicas asociadas a los programas sociales del Estado. Así lo refleja el texto de la nueva “Reforma Tributaria”, en particular en lo referido a la propuesta de continuidad del Programa Ingreso Solidario. Si bien se mantienen las condiciones tarifarias de las transferencias monetarias, para julio de 2022 el programa deberá considerar el número de personas por hogar y el grupo de clasificación en el Sisbén IV para definir el monto final de la transferencia. Esto representa un cambio importante en cuanto a los esquemas de distribución de recursos y selección de potenciales beneficiarios del programa, porque la metodología de cruce entre bases de datos y análisis de datos del Sisbén IV podría dejar por fuera personas y familias en condición de vulnerabilidad, debido a la cuestionable calidad de los datos reportados en las bases administrativas que son utilizadas como fuente de control de ingreso y exclusión de beneficiarios.

Como reflexión final, Sadin (2021) afirma que la implementación de la IA trastoca las nociones de verdad, pues presupone la posibilidad de establecer una “súper inteligencia”, más allá de lo humano. Siendo la “construcción de verdades” un proceso democrático que requiere de la divergencia entre ideas y la aprehensión humana, es imposible entregar la capacidad de incidir en el devenir social de las sociedades a un esquema de reglas y parámetros que podrían ser injustos *per se*. Es decir, como sociedades contemporáneas no podemos renunciar al conflicto permanente entre las racionalidades humanas, en tanto estas permiten avanzar en el desarrollo de sociedades más justas y equitativas. Por esto, los avances tecnológicos y

su implementación en el ámbito público deben estar al servicio de la ciudadanía, so pena se convertirse en instrumento de ambiciones hegemónicas y totalizadoras. Esto cobra mayor relevancia en un escenario de reducción y “optimización” del gasto social, con profundas repercusiones para los grupos sociales más vulnerables y afectados por las consecuencias presentes y futuras que dejará la pandemia por covid-19 en Colombia y la región.

Referencias

- Berner, H. y Van Hemelryck, T. (2020). *Sistemas de información social y registro de destinatarios de la protección social no contributiva en América Latina: avances y desafíos frente al covid-19*. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/46452-sistemas-informacion-social-registros-destinatarios-la-proteccion-social>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal). (2018). *Hacia una agenda regional de desarrollo social inclusivo: Bases y propuesta inicial*. <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/44019>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal). (2021). *Panorama fiscal de América Latina y el Caribe 2021: los desafíos de la política fiscal en la recuperación transformadora pos-covid-19*. Cepal. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/46808/1/S2100170_es.pdf
- Criado, I. J. (2019). *Inteligencia artificial y administración pública. Incorporando nuevas capacidades para la innovación pública gobernando con algoritmos*. Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades.
- Davila, D. (2021). Colombia miembro de la OCDE: avances y retos marco de la agenda de gobierno Iván Duque Másquez. En E. Pastrana Buelvas y S. Reith (Eds.), *La política exterior de Iván Duque: una mirada de sus primeros años* (pp. 347-372). Fundación Konrad Adenauer; CRIES. <http://www.cries.org/wp-content/uploads/2021/05/IVAN-DUQUE-ID-CRIES-WEB-03-Marzo-2021.pdf>
- Decreto 518 de 2020. “Por el cual se crea el Programa Ingreso Solidario para atender las necesidades de los hogares en situación de pobreza...”. Presidencia de la República de Colombia. <https://bit.ly/3wwTxCQ>
- Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2021, marzo 4). *El Sisbén se moderniza y lanza versión IV*. Departamento Nacional de Planeación. <https://www.dnp.gov.co/Paginas/Sisben-se-moderniza-y-lanza-version-IV.aspx>

- Gómez, C., Mey, C., Martínez, C. y Martín del Campo, A. (2020). *La inteligencia artificial al servicio del bien social en América Latina y el Caribe: Panorámica regional e instantáneas de doce países*. BID. <https://doi.org/http://dx.doi.org/10.18235/0002393>
- Guió, A., Tamayo, E., Gómez, P. y Mujica, M. P. (2020). *Marco ético para la inteligencia artificial en Colombia*. <https://dapre.presidencia.gov.co/TD/MARCO-ETICO-PARA-LA-INTELIGENCIA-ARTIFICIAL-EN-COLOMBIA-2021.pdf>
- Ingreso Solidario cumplió un año y va en camino de ser permanente. (2021, abril 9). *El Tiempo*. <https://www.eltiempo.com/economia/sectores/ingreso-solidario-cumplio-un-ano-y-va-en-camino-de-ser-permanente-579593>.
- Lindert, K., Karippacheril, T. G., Rodríguez Caillava, I. y Nishikawa Chávez, K. (2020). *Sourcebook on the foundations of social protection delivery systems*. World Bank Publications. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/34044>
- López, J. y Castañeda, J. D. (2020). Automatización, tecnologías digitales y justicia social: la experimentación con la pobreza en Colombia. En C. Afguerre (Ed.), *Inteligencia Artificial en América Latina y el Caribe. Ética, gobernanza y políticas* (pp. 1-19). CeTyS. https://www.researchgate.net/publication/341685527_Automatizacion_tecnologias_digitales_y_justicia_social_la_experimentacion_con_la_pobreza_en_Colombia
- Lozano, A. y Bravo, M. A. (2020). *Proyecto piloto de analítica de datos—Detección de Anomalías en el SISBEN y movilidad*. DATA-POP Alliance; MIT Media Lab; DNP; Innpulsa Colombia. https://datapopalliance.org/wp-content/uploads/2020/11/Documento8_SeguimientoPilotosSISBEN_DPAMIT.pdf
- Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones [Mintic]. (2019). *Manual de gobierno digital*. https://estrategia.gobiernoenlinea.gov.co/623/articles-81473_recurso_1.pdf
- Noriega-Campero, A., García-Bulle, B., Cantu, L. F., Bakker, M. A., Tejerina, L., Pentland, A. (2020). Algorithmic targeting of social policies: fairness, accuracy, and distributed governance. *Proceedings of the 2020 Conference on Fairness, Accountability, and Transparency*, 27-30. <https://doi.org/10.1145/3351095.3375784>
- Oszlak, O. (2020). *El Estado en la era exponencial*. Instituto Nacional de la Administración Pública—INAP. https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/el_estado_en_la_era_exponencial_-_oscar_oszlak_0.pdf

- Proyecto de Ley de Inversión Social de 2021. “*Por medio de la cual se expide la Ley de Inversión Social y se dictan otras disposiciones*”. Congreso de la República de Colombia. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=170902>
- Rouhiainen, L. (2018). *Inteligencia artificial*. Alienta Editorial.
- Sadin, É. (2021). *La inteligencia artificial o el desafío del siglo. Anatomía de un antihumanismo radical*. Caja Negra.
- Secretaría Distrital de Planeación. (2021). *Metodología IV de Sisbén*. Secretaría Distrital de Planeación. <https://www.sdp.gov.co/gestion-estudios-estrategicos/sisben/metodologia-4>

Capítulo 2. Medios y gobernabilidad en Colombia, una radiografía editorial del #ParoNacional (abril 28-mayo 28 del 2021)

YEILOR RAFAEL ESPINEL TORRES

Introducción

Los últimos tres años (2018-2021) han sido convulsionados y marcados por la agitación, la organización y la movilización social de amplios sectores en América Latina y, en particular, en Colombia. La agudización de factores estructurales de carácter económico, político y social, sumada al anuncio de nuevas reformas de corte neoliberal en el campo laboral y pensional, así como privatizaciones, reforma tributaria, entre otras, llevó a que en nuestro país se constituyera un Comité Nacional de Paro (CNP), se definiera un Pliego Nacional y se adelantaran desde el 2019 acciones de movilización coordinadas, masivas y pacíficas en todo el territorio nacional, principalmente en Bogotá, conocidas como el #ParoNacional y que tuvo como principal consigna “¡A parar para avanzar, viva el Paro Nacional!”.

Jornadas como el #21N, #25N y el #8D de gran magnitud y aceptación en diversos sectores sociales, políticos y económicos impactaron la gobernabilidad del entonces presidente Iván Duque desde el 2019 y plantearon retos a sus esquemas de gobernanza, que solo hasta el 2021 encontrarían su máximo punto de efervescencia en las jornadas que iniciaron

el 28 de abril del 2021. La profundización de la crisis económica y sanitaria desatada por la pandemia de covid-19 continuó despertando la inconformidad social e impactando la gobernabilidad y la gobernanza del Gobierno, que tuvo que atender durante el 2021 las más grandes movilizaciones de la historia reciente del país y que entre el 28 de abril y el 28 de mayo lo llevó a evidenciar serios problemas de ingobernabilidad, lo que lo obligó a pasar de una estrategia unilateral y de “conversación nacional” a un escenario fallido de negociación con el CNP y, al final, a la adopción y aplicación (a su modo) de algunas de las demandas sociales.

En una sociedad tan hipermediatizada como la nuestra, el papel de los medios de comunicación se hace relevante en escenarios de crisis como los que vive nuestro país, en la medida en que estos inciden en el público y que, a partir de sus mensajes y opiniones, buscan posicionar narrativas favorables o negativas que inciden en la gobernabilidad. En otras palabras, los medios buscan moldear la realidad y crear una opinión pública a partir de la creación de percepciones en las y los ciudadanos en función de un marco conceptual y teórico (ideológico) que responde a una economía política de la comunicación y unos sectores políticos en particular, marcos que se evidencian a través de posturas editoriales.

El presente capítulo presenta los resultados y hallazgos encontrados luego de un análisis inductivo y deductivo a un conjunto de editoriales que, sobre el #ParoNacional, se identificaron entre el 28 de abril y el 28 de mayo del 2021 en los dos principales periódicos nacionales (*El Tiempo* y *El Espectador*). Este análisis se llevó a cabo con la ayuda de la herramienta de análisis cualitativo ATLAS.ti y parte de un breve contexto sobre el paro y unas líneas teórico-conceptuales sobre comunicación política¹ y gobernabilidad para responder a dos preguntas centrales: ¿cómo, por qué y para qué la gran prensa opina frente el Paro Nacional a través de sus editoriales? y ¿cómo la gran prensa concibe la gobernabilidad en el marco de la crisis y en cuál corriente teórica (ideológica) se podrían clasificar sus posturas editoriales?

1 Según Espinel (2011), “la noción de comunicación política abonará el campo de interacción simbólica donde el poder y el discurso se despliegan en acción política. Es así como, se puede afirmar que todo acto social es comunicativo y todo acto comunicativo es, en esencia, un acto político” (p. 50).

Asimismo, el capítulo que se expone a continuación se inscribe en los ejes monográficos sobre problemas de gobernabilidad reflejados en el deterioro de la legitimidad que se han profundizado bajo el contexto de pandemia y desequilibrios entre el Estado, la sociedad civil y el mercado en clave de pandemia, planteados por los editores para el libro compilatorio del que hace parte.

“A parar para avanzar, viva el #ParoNacional” (2019-2021)

Desde el 28 de abril del 2021, se desató en el país la mayor movilización social vista en su historia reciente, que tuvo un alcance nacional y una duración de un poco más de un mes. Esta ha estado encabezada por las centrales obreras, sectores políticos y gremiales y por amplios sectores de la juventud, y ha sido apoyada por diversos sectores sociales, empresariales y de capas medias de la población, pero tiene un contexto previo marcado por varios hechos que movilizaron la opinión pública y crearon las condiciones internas (nacionales) y externas (internacionales) necesarias para el #ParoNacional. Se destacan entre otros hechos los siguientes: el paro nacional estudiantil del 2018, que logró una adición de 4.5 billones de pesos a la base presupuestal para educación superior; el asesinato de María del Pilar Hurtado, líder social en Tierralta, Córdoba; el bombardeo aéreo a un campamento ubicado en el departamento de Caquetá, en el que fueron asesinados por lo menos ocho menores de edad reclutados forzosamente y que costaría la renuncia del ministro de Defensa Guillermo Botero; las movilizaciones en Ecuador por el incremento del precio de la gasolina y en Chile por el fracaso de modelo neoliberal, así como las manifestaciones de los “chalecos amarillos” en Francia y, finalmente, el paro nacional que inició en 2019.

El 3 y 4 de octubre del 2019 se registró la realización de la Junta Nacional de la Central Unitaria de Trabajadores (CUT), cuya declaración anunciaba su oposición a una serie de reformas del Gobierno de Iván Duque, algunas en curso, otras tan solo anunciadas, y junto al llamado a votar por candidatos alternativos a las elecciones locales del 27 de octubre declaraban la coordinación y promoción de un gran paro nacional así:

Junto al resto del movimiento sindical y social coordinaremos y promoveremos la realización de un paro nacional que dé al traste con las intenciones del gobierno de seguir destruyendo la nación, la paz y quitando elementales derechos a los trabajadores y la población. (Central Unitaria de Trabajadores [CUT], 2019a, párr. 8)

Esta declaratoria luego tomó forma en lo que se conoció como el Comité Nacional de Paro, que tuvo una amplia composición (48 organizaciones) y método de discusión y dirección basado en el consenso; unos métodos de lucha basados en la movilización masiva, creativa y pacífica, y un programa compuesto en un principio por diez puntos² que expresaban un rechazo a lo que se llamó en su momento el “Paquetazo de Duque, OCDE y el FMI, en defensa de la vida y la paz” (figura 1).

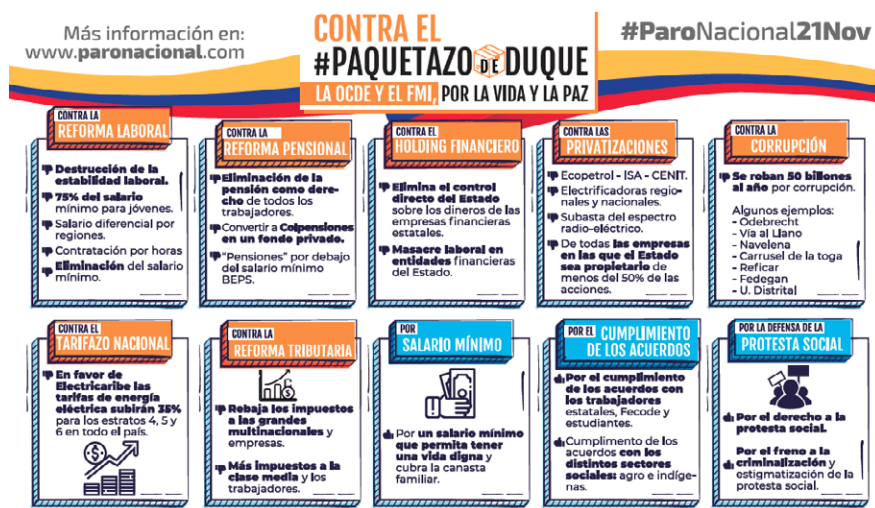


Figura 1. Pliego inicial del Comité Nacional de Paro (2019)

Fuente: CNP (2019).

- Posteriormente, el programa fue ampliado a 104 puntos, pero que en 2020, en el marco de la pandemia por covid-19, se redujo a seis puntos de emergencia, y en 2021 creció a ocho con la inclusión del rechazo a la reforma tributaria y la reforma de salud (Proyecto de Ley 010 de 2020).

En el marco de este proceso y del creciente descontento por parte de la ciudadanía a las medidas y gestión del Gobierno nacional, el Comando Nacional Unitario (Central Unitaria de Trabajadores [CUT], la Confederación General de Trabajadores [CGT], Confederación de Trabajadores de Colombia [CTC], Confederación de Pensionados de Colombia [CPC]), Coordinadora de Organizaciones Sindicales (COS), Cumbre Agraria, Asociación Colectivo Nacional de Pensionados Ferroviarios (Aconalferros), Consejo Regional Indígena del Cauca (CRIC), Unión Nacional de Estudiantes de la Educación Superior (UNEES), Asociación Colombiana de Representantes Estudiantiles de la Educación Superior (ACREES), y con la participación, según fuentes de relatorías, de más de cien organizaciones sociales y sindicales, decidió el 4 de octubre del 2019 convocar a las jornadas de movilización y paro nacional del 21 de noviembre del 2019 o #21N como fue luego apropiado en medios y ciudadanía en general, en el marco de lo que se le denominó el *Encuentro nacional de emergencia del movimiento social y sindical* (CUT, 2019b).

El #21N se registra en medios nacionales y extranjeros, así como desde algunos tanques de pensamientos y universidades, como una jornada masiva, pacífica, histórica y exitosa, desde el punto de vista de las demandas organizadas de los sectores sociales. Diana Gómez Correal, profesora asistente del Centro interdisciplinario de Estudios sobre Desarrollo (CIDER) de la Universidad de Los Andes, reseña así los hechos:

El 2019 pasará a la historia de las movilizaciones sociales en Colombia por la profundidad de las demandas y el sentimiento de cansancio y esperanza que acompañó las concentraciones desde el 21N. No solo es necesario resaltar el número de mujeres y hombres que salieron a marchar y manifestarse en esos días, sino también la diversidad de quienes protestaron, las demandas que enarbolaron, los repertorios de protesta que emplearon, los sucesos de orden público que acontecieron y las medidas que el Estado tomó para hacer frente a los cientos de voces de protesta. (Gómez, 2020, párr. 1)

Por su parte, la agencia de noticias británica *BBC* calificaría las jornadas como inéditas, históricas y multitudinarias; así se evidencia en sus titulares y contenidos: “Paro nacional en Colombia: 3 factores inéditos que hicieron del 21 de noviembre un día histórico” (2019) y “Paro nacional en Colombia: las imágenes de las multitudinarias protestas” (2019). De este modo, jornadas como el #21N y las que le siguieron, como #25N y el #8D durante el 2019, de gran magnitud y aceptación en diversos sectores sociales y políticos, sin duda impactaron la gobernabilidad del presidente Iván Duque y planteó retos a sus esquemas de gobernanza, así como también consolidó y legitimó al CNP.

A esta altura del contexto, no podría avanzar sin reseñar la muerte de Dilan Cruz Medina, estudiante de bachillerato del Colegio Ricaurte IED el 23 de noviembre del 2021. Este hecho marcaría un nefasto hito sobre el exceso del uso de la fuerza policial en Colombia y durante estos dos años de paro. Además, en lo personal, me lleva a rendirle un respetuoso homenaje a los cientos de miles de jóvenes y estudiantes que durante el #ParoNacional han marchado masiva y pacíficamente por un mejor país y, en especial, a aquellos y aquellas que lamentablemente perdieron su vida al ejercer su derecho constitucional a la movilización pacífica. La profesora y politóloga Sandra Borda (2020) narra así en su crónica *Parar para avanzar* el ambiente vivido durante la jornada del #23N en el que fue asesinado Dilan Cruz.

La tensión creció. Los estudiantes se organizaron en fila frente a las motos de la policía, levantaron los brazos y volvieron a cantar “sin violencia, sin violencia”. La policía hizo sonar las sirenas de sus motos en un acto de intimidación mientras los estudiantes cantaban y luego todo fue confusión. Empezaron los gases, los estudiantes se dispersaron bajando por la 19 y se encontraron con otro grupo del Esmad que venía más atrás. Empecé a correr también por la 19 hacía abajo y me di cuenta de que no se podía avanzar hacia el oriente o el occidente porque el Esmad nos había acorralado. En ese momento, víctima del pánico, un grupo pequeño de personas en el que me encontraba se agolpó dentro de un almacén que rápidamente cerró sus puertas. Un señor del grupo empezó su diatriba en contra de “tanto desocupado” que alteraba el orden

público de semejante manera. Yo seguía con miedo, congestionada por la exposición a los gases lacrimógenos y con muy pocas ganas de iniciar en ese momento una discusión política. Callé. Con algo de humillación, callé. Luego abrieron las puertas y volvimos a correr porque la batalla campal seguía afuera. Corrí camino a la carrera 5.^a y por allí empecé a caminar hacia el Norte. Tomé algunas últimas fotos desde la 5.^a con 19 y con 20. Luego abrí Twitter y me di cuenta de que una de las líderes del movimiento llamaba mi atención sobre un estudiante que había sido herido en la 19 con 4.^a. Difundí inmediatamente la información en la red social: se trataba de Dilan Cruz. (pp. 34-35)

Dos días después, Dilan muere en el Hospital Universitario San Ignacio como consecuencia de las lesiones cerebrales que sufrió por causa de un impacto de una munición denominada “bean bag”. Durante el periodo de estudio del presente análisis (28 de abril-28 de mayo del 2021), se registraron 47 muertes (incluidos dos policías), según fuentes oficiales citadas por agencias noticiosas internacionales como la *BBC* (“Protestas en Colombia: mueren al menos cuatro personas...”, 2021), mes en el que ocurre también el asesinato de Lucas Villa. Paz en sus tumbas.

El 2020 iniciaría con un pulso fuerte entre el Gobierno y el Comité por la definición de la agenda y el método de discusión. Mientras el CNP amplió sus demandas de diez a 104 puntos y exigía negociación, el Gobierno nacional le apostó a lo que llamó “conversación nacional” y a definir una agenda unilateral distinta a la planteada por los sectores sociales y políticos en paro. Este proceso no solo profundizó las distancias entre estos sectores y el Gobierno, sino que contribuyó al aumento de la inconformidad social. Así transcurrió gran parte del primer trimestre de ese año.

El 11 de marzo de 2020, la Organización Mundial de la Salud (OMS) declara que el Síndrome Respiratorio Agudo Severo Coronavirus 2, conocido por sus siglas en inglés SARS-CoV-2 o clínicamente como coronavirus 2019 (covid-19), ha trascendido a pandemia (OMS, 2020). En Colombia, el Ministerio de Salud y Protección Social declaró la emergencia sanitaria por causa de covid-19 a través de la Resolución 385

del 12 de marzo de 2020 y, por su parte, la Presidencia de la República hace lo mismo mediante el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 al declarar el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional. ¡Llegó la pandemia a Colombia!

El primer gran reporte hecho por el Instituto Nacional de Salud de Colombia se dio para el 31 de marzo de 2020, en el que se registraron 798 casos confirmados, cinco víctimas fatales y 52 personas recuperadas en 19 departamentos. Así se registró la llegada de la pandemia a Colombia y con ello una crisis sanitaria sin precedentes en nuestro país que, a 23 de julio del 2021, según el Instituto Nacional de Salud (INS, 2021), registraba 4 692 570 casos confirmados, 112 463 casos activos, 4 449 027 recuperados y 117 836 fallecidos, y que llevó a la implementación de medidas de confinamiento (cuarentenas), aislamiento y distanciamiento social por parte del Gobierno nacional que, a pesar de buscar mitigar su impacto, lamentablemente impactó negativamente en la producción y redujo la demanda profundizando inevitablemente la crisis económica que ya venía de antes y que el Comité Nacional de Paro ya denunciaba en sus pronunciamientos.

En el caso de las cuarentenas, César Ferrari y Jorge Iván González (2020), docentes e investigadores de la Facultad de Economía de la Universidad del Externado, mostraron en un artículo del 13 de abril para el portal www.razónpública.com cómo el confinamiento impactaba en la caída de la producción y la demanda, al registrar que en Bogotá la economía creció un 3.5 % en el 2020 y 2.8 % en lo corrido del 2021.

Varios males venían agobiando a Colombia: la falta de soberanía y la marcada influencia estadounidense a través de organismos multilaterales como el Fondo Monetario Internacional (FMI) y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) en la imposición de reformas económicas, la antidemocracia económica (desindustrialización y con ello el aumento de la pobreza, desempleo, etc.) y la antidemocracia política (concentración del poder, dificultades para acceder al poder y fraude electoral, violación de Derechos Políticos y DD. HH.), la corrupción y violencia generalizada.

¿La crisis sanitaria creó la crisis económica o profundizó la crisis económica ya existente? Esta pregunta es determinante a la hora de

reseñar cómo se comportó la economía y cómo esta refrendó y legitimó los reclamos sociales agitados en el marco del #ParoNacional. Solo basta con contrastar los indicadores socioeconómicos antes y durante la pandemia para saber que la crisis ya venía de antes y que durante la pandemia se profundizó (tabla 1).

Tabla 1. Índices socioeconómicos comparados antes y durante la pandemia

Índice	2019	2020	2021
Pobreza multidimensional	17.5 %	N/R	N/R
Pobreza monetaria	35.7 %	38 % (Fedesarrollo)	42.5 %
Pobreza extrema	9.6 %	14.3 % (Cepal)	15.1 %
Desempleo	8.7 %	15.8 %	15.1 %
Informalidad	47 %	47.8 %	49 %

Fuente: elaboración propia con base en Dane (2019, 2020, 2021), Fedesarrollo (2020) y Cepal (2020).

La pandemia, las medidas tomadas por el Gobierno y la ineficacia del plan de ayudas propuesto por este sin duda influyeron en la profundización de la crisis económica e intensificaron el cierre de puestos de trabajo (quiebra de empresas), desempleo e informalidad. En el caso de las empresas, por ejemplo, la Cámara de Comercio de Bogotá (CCB) publicó los resultados de las empresas de Bogotá y Cundinamarca para el 2020, entre los cuales se evidenció que hubo una disminución en el número de organizaciones activas frente al año anterior: “Bogotá pasó de 441 075 (empresas) en 2019 a 387 784, lo que significó una reducción de 12 %” (“Al cierre de 2020, las empresas de Bogotá y la Región...”, 2021, párr. 1). La caída más fuerte en diez años según la CCB. Por otra parte, de manera desagregada,

Bogotá y la Región cerraron el año con un total de 449.455 empresas activas, es decir 11 % menos frente a 2019. Esto equivale a 54.838 empresas menos. En los 59 municipios de Cundinamarca donde la CCB tiene jurisdicción, el total de empresas al cierre de 2019 fue de 63.218, frente a 61.671 en 2020, cayó en 2 %. (“Al cierre de 2020 las empresas de Bogotá y la Región...”, 2021)

Esta nueva realidad aumentó la inconformidad social e implicó un ajuste programático del CNP y sus jornadas durante el 2020, que los llevó a replantear su agenda de 104 puntos en un Pliego de Emergencia de tan solo seis puntos y una propuesta de financiamiento de dichas demandas, que se adaptó a la realidad económica de la población durante la pandemia (tabla 2).

Tabla 2. Pliego de emergencia del Comité Nacional del Paro

Puntos	Descripción
Salud	“Intervención del Estado del sistema de salud para garantizar la atención en la pandemia, estableciendo todas las medidas de bioseguridad requeridas y formalización laboral para todos los y las trabajadoras de la salud” (Comité Nacional de Paro, 2020).
Renta básica	“Renta Básica de emergencia de por lo menos un salario mínimo legal vigente por seis meses para treinta millones de personas en condición de pobreza, vulnerables y afectadas por la crisis. Moratoria en el pago de créditos Hipotecarios y de consumo, en el pago de los Servicios Públicos (Agua, Electricidad, Internet, Gas) durante cuatro meses, prohibiendo el corte de estos” (Comité Nacional de Paro, 2020).
Producción nacional	“Defensa de la producción nacional (agropecuaria, industrial, artesanal, campesina) y el empleo con derechos. Defensa de la soberanía y la seguridad alimentaria: condonación de créditos agropecuarios y subsidios para la producción de las y los campesinos y pequeños y medianos productores y un programa de compras públicas para la producción agropecuaria. No se desmejorarán las condiciones de las y los trabajadores y de las y los pensionados. Se completará el subsidio al valor total de las nóminas y la prima para las MiPymes” (Comité Nacional de Paro, 2020).
Educación	“Apoyo al sistema educativo público dirigido a garantizar la matrícula cero en las instituciones de educación superior pública y subsidios dirigidos a garantizar la continuidad de los estudios en las instituciones de educación superior privada y apoyo al sector cultural. No retorno a las clases presenciales para el sistema educativo mientras no estén las garantías para ello” (Comité Nacional de Paro, 2020).
Mujer y diversidades sexuales	“Mujer y Diversidades Sexuales: Acciones diferenciadas y específicas para garantizar la plena vigencia de los derechos de las mujeres y de las diversidades sexuales durante la emergencia. Robustecer las acciones de prevención a las violencias basadas en género” (Comité Nacional de Paro, 2020).
Trabajo	“Derogatoria de los decretos de emergencia que han desmejorado las condiciones de la vida económica y social. No privatización de la red de transporte en oleoductos de Ecopetrol” (Comité Nacional de Paro, 2020).

Puntos	Descripción
Propuestas	“Para atender estas peticiones el Estado cuenta con al menos estas fuentes de recursos: 1. Emisión de moneda. 2. Hacer uso de las reservas internacionales. 3. Realizar moratoria temporal y renegociación de la deuda pública externa. 4. Suspensión de exenciones tributarias a las grandes empresas y al capital financiero” (Comité Nacional de Paro, 2020).

Fuente: elaboración propia con base en CNP (2020).

En el marco de la pandemia, y durante todo el 2020, el CNP alternó jornadas virtuales y presenciales de protesta con medidas de bioseguridad como la “Caravana por la dignidad”, del 7 de septiembre del 2020, la “Regalatón papera”, del 13 de noviembre, y el “Paro nacional, Duque no dialoga, ni negocia”, del 19 de noviembre. Así terminó el 2020.

El 16 de abril del 2021, el Comando Nacional Unitario comunicó once razones para exigir el hundimiento de la Reforma Tributaria y llamó a una nueva jornada de movilización para el 28 de abril del 2021. Estas jornadas fueron convocadas como “movilizaciones pacíficas y guardando todos los protocolos de bioseguridad, por vida, paz, democracia y contra el nuevo paquetazo de Duque y la reforma tributaria” (Comando Nacional Unitario, 2021). Esta convocatoria estaría acompañada por la publicación de un estricto protocolo de bioseguridad por parte del CNP y el fallo de la magistrada Nelly Yolanda Villamizar del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, que buscaría prohibir a los manifestantes salir a marchar el 28 de abril por razones de bioseguridad.

Este hecho fue calificado por múltiples juristas como un acto arbitrario, de provocación y de violación a los derechos constitucionales a la movilización pacífica. Así lo declaró Rodrigo Uprimny Yepes en una columna que lleva por título “Abusos judiciales y Estado de derecho” (2021), donde señaló que “en las décadas que llevo leyendo y analizando decisiones judiciales, he encontrado pocas que sean tan arbitrarias como el auto del pasado martes de la magistrada Nelly Villamizar, del Tribunal de Cundinamarca, que pretendió prohibir el paro nacional” (Uprimny, 2021, párr. 1).

Así llegamos a los 30 días de más grandes movilizaciones en los últimos tiempos que llevaron al hundimiento de dos proyectos de ley

(Reforma Tributaria y Reforma a la Salud) y a la renuncia del ministro de Hacienda Alberto Carrasquilla, la canciller de Colombia Claudia Blum y del general Juan Carlos Rodríguez, comandante de la Policía Metropolitana de Cali. Además, obligó al Gobierno nacional a replantear su agenda y sus mecanismos de gobernanza al pasar de la unilateralidad de la “conversación nacional” a una fallida negociación que terminó en la implementación (a su estilo) de algunas de las demandas hechas por el CNP como la Matricula Cero para estudiantes de universidades públicas. Todo esto ocurrió en el marco de grandes manifestaciones, en su mayoría pacíficas, actos de vandalismo aislado y abusos policiales y represión militar. Estos fueron treinta días que miraremos más adelante a través de los ojos de la gran prensa nacional (*El Espectador* y *El Tiempo*).

Comunicación política y gobernabilidad, unas líneas conceptuales para comprender la realidad mediática

Tal y como lo afirman autores como Marcus (2002), Lakoff et ál. (2004) y Castells (2009), considero que en la actualidad “buena parte de la ciudadanía explica su realidad y toma decisiones a partir de sus percepciones y no necesariamente a partir de los hechos” (Espinel, 2017, párr. 2). Esta es una perspectiva emocional y de comunicación perceptiva que es complementaria a las teorías de la formación de opinión pública que abordan tres grandes fenómenos comunicativos y políticos que, a mi juicio, debemos tener siempre presentes a la hora de analizar la gobernabilidad vista desde los medios de comunicación; a saber: la Agenda *setting* (“creación y jerarquización de la agenda”) que condiciona qué debemos saber y en qué orden (Cohen, 1963; McCombs y Shaw, 1972) y los Efectos *priming* (“preparación”), que contextualiza los hechos previamente priorizados y jerarquizados (Iyengar y Kinder, 1982), y *framing* (“enmarcado”), que impone un marco teórico o ideológico interpretativo (Nelson et ál., 1997). Se trata de planteamientos inquietantes y todos unos dilemas científicos.

Es así como, en el sentido de lo planteado anteriormente,

[...] algunos medios de comunicación se han vuelto hábiles para definir los temas en los que ‘tenemos’ que pensar [Agenda *setting*]; cómo ‘debemos’ juzgarlos [Efecto *priming*] y cómo ‘debemos’ interpretarlos [Efecto *framing*]; siempre a partir del tamiz emocional, político y cognitivo que más les convenga. Con estas técnicas, algunas más sofisticadas que otras, buscan incidir en las percepciones de las personas y por ende, en cómo deciden. Los hechos en muchas ocasiones pasan a segundo plano. Lo anterior, en virtud del poder económico de la comunicación mediática masiva, puesto al servicio de la desinformación, manipulación y confusión política. (Espinel, 2017, párr. 2)

Este fenómeno se exagera en la sociedad de la información y las redes sociales. Por eso, resulta importante para el presente ejercicio de análisis acercarnos al concepto de “marcos” mentales o conceptuales (Lakoff et ál., 2004) y al de “política moral” (2002) de George Lakoff. Para Lakoff et ál. (2004), los marcos son:

[...] estructuras mentales que conforman nuestro modo de ver el mundo. Como consecuencia de ello, conforman las metas que nos proponemos, los planes que hacemos, nuestra manera de actuar y aquello que cuenta como el resultado bueno o malo de nuestras acciones. En política nuestros marcos conforman nuestras políticas sociales y las instituciones que creamos para llevar a cabo dichas políticas. Cambiar nuestros marcos es cambiar todo esto. El cambio de marco es cambio social. (2004, p. 4)

Por su parte, el concepto de “política moral” se refiere, según Lakoff (2002), a la escala de valores y los estereotipos culturales que las personas (votantes) tienen y por las que orientan sus precepciones, interpretaciones y decisiones. A partir de esta concepción, Lakoff et ál. (2004) plantearán que “nuestra política se organiza en torno a dos modelos opuestos e idealizados de familia: el modelo del padre estricto y el modelo de los padres protectores” (p. 33). El primer modelo o matriz representa la concepción republicana del mundo (conservadora), mientras que la segunda, la demócrata (liberal o progresista).

Expuesta así, la visión comunicativa de los medios influye en las formas de percibir o definir los escenarios de gobernabilidad y crisis; en cómo entendemos la realidad, qué sentido le damos y qué decisiones tomamos. Recordemos que en lo fundamental “todo acto social es comunicativo y todo acto comunicativo es, en esencia, un acto político” (Espinel, 2011, p. 27). En términos de relaciones de poder, este tema cobra importancia a la hora de analizar el papel de la gran prensa en la comprensión y explicación de la realidad y el impacto que esta puede o no tener en la percepción de la gobernabilidad o ingobernabilidad en un sistema político. Por esta razón, en este capítulo articulamos las perspectivas de la comunicación política y algunas concepciones sobre gobernabilidad, con el objeto de tener herramientas analíticas sobre la forma en que las posturas editoriales buscan incidir políticamente en la opinión pública a partir de la interpretación que la gran prensa hace de la realidad. No nos enfocaremos, por lo tanto, en el impacto de la prensa en la opinión pública durante y sobre el paro nacional, que sería objeto de otro tipo de aproximación metodológica, sino en las formas en que esta agenda, las encuadra y las contextualiza.

En cuanto al concepto de gobernabilidad se refiere, es clave aproximarse al texto clásico de Manuel Alcántara Sáez (1995), titulado *Gobernabilidad, crisis y cambio: Elementos para el estudio de la gobernabilidad de los sistemas políticos en épocas de crisis y cambio*, en el que logra una codificación de algunas de las principales categorías que sobre gobernabilidad se encuentra en las bases fundacionales del concepto y que, además, permite operacionalizar el análisis de la gobernabilidad en cualquier contexto. A continuación, se tratará de sintetizar la codificación expuesta por Alcántara (1995) de los aportes que sobre el tema han hecho varios autores: Hurwitz (1973), Dowding y Kimber (1983), Ersson y Lane (1983), Schmitter (1988), Sundquist (1987), Crozier et ál. (1975), Buchanan y Wagner (1983), Habermas (1978), Bourricaud (1992), entre otros.

Esta síntesis, sumada a los elementos conceptuales de comunicación expresados al inicio de este apartado, permitirá posteriormente comprender las concepciones de gobernabilidad que se tienen desde la gran prensa y cómo clasificarla en algún tipo de concepción teórica particular (tabla 3).

Tabla 3. Codificación y categorización sobre el concepto de gobernabilidad

Categoría	Código	Definición (cita o libro)	Autores
Estabilidad política	Ausencia de violencia	“Estos listados de elementos constitutivos de una situación de estabilidad política se ven rechazados por una concepción que relaciona el término con una determinada forma de comportamiento. De manera genérica Dowding y Kimber la definen como un Estado vinculado con la capacidad de prevenir contingencias que pueden llegar a conducir a la desaparición del objeto político” (Dowding y Kimber, 1983, pp. 238-239, citados por Alcántara, 1995, p. 25).	Hurwitz (1973); Dowding y Kimber (1983)
	Longevidad o duración gubernamental		
	Existencia de un régimen constitucional legítimo		
	Ausencia de cambio estructural		Ersson y Lane (1983)
	Atributo de una sociedad multifacética		
	Déficit del sector público		
Estabilidad económica	Inflación		
	Volatilidad		
	Estabilidad gubernamental		
	Violencia		
	Protesta civil		

Categoría	Código	Definición (cita o libro)	Autores
Ingovernabilidad	Indisciplina	“i) la indisciplina, manifestada en los esfuerzos que realizan determinados ciudadanos para influir en las decisiones públicas por métodos violentos, ilegales o anómalos” (Schmitter, 1988, p. 375, citado por Alcántara, 1995, p. 30).	Philippe Schmitter (1988)
	Inestabilidad	“[...] ii) la inestabilidad, en cuanto fracaso de los intentos de la élite política para conservar sus posiciones de dominación o para reproducir las coaliciones preexistentes” (Schmitter, 1988, p. 375, citado por Alcántara, 1995, p. 30).	
	Ineficacia	“[...] iii) la ineficacia, entendida como la disminución de la capacidad de políticos y burócratas “para alcanzar los objetivos deseados y asegurar el acatamiento de ellos por medio de medidas de coordinación obligatorias o de decisiones emanadas de la autoridad del Estado” (Schmitter, 1988, p. 375, citado por Alcántara, 1995, p. 30).	
	Ilegalidad	“[...] iv) la ilegalidad, es decir, los esfuerzos realizados por los poseedores de un poder corporativo de alto nivel para evadir restricciones legales y constitucionales en su búsqueda de ventajas e incluso de su propia supervivencia” (Schmitter, 1988, p. 375, citado por Alcántara, 1995, p. 30).	
	Liderazgo burocrático	“[...] es el grado de calidad de la burocracia que garantice de manera suficiente asesoramiento y liderazgo en el proceso de formulación y puesta en marcha de las políticas” (Alcántara, 1995, pp. 30-31).	
Capacidad del gobierno	Compromiso burocrático	“[...] se refiere al compromiso de la burocracia con los objetivos del gobierno del momento en contraposición con sus intereses en tanto que organización y que individuos” (Alcántara, 1995, pp. 30-31).	James Sundquist (1987, citado por Alcántara, 1995)
	Entorno institucional	“[...] el entorno institucional en el proceso de gestación de políticas por parte del gobierno puede influir en la gobernabilidad” (Alcántara, 1995, pp. 30-31).	

Categoría	Código	Definición (cita o libro)	Autores
Gobernabilidad (Corriente neococonservadora)	Disfunción del sistema democrático 1	“[...] i) a la deslegitimación de la autoridad y a la pérdida de confianza en el liderazgo como consecuencia de la persecución de las virtudes democráticas de la igualdad y del individualismo” (Crozier et ál., 1975, pp. 161-171, citados por Alcántara, 1995, p. 32).	Crozier, Huntington y Watanuki (1975)
	Disfunción del sistema democrático 2	“[...] ii) a la “sobrecarga” del gobierno debido a la expansión de la participación política y del desarrollo de las actividades gubernamentales” (Crozier et ál., 1975, pp. 161-171, citados por Alcántara, 1995, p. 32).	
	Disfunción del sistema democrático 3	“[...] iii) a la desagregación de intereses como consecuencia de la intensificación de la competencia política y que ha conducido a la fragmentación de los partidos políticos, y” (Crozier et ál., 1975, pp. 161-171, citados por Alcántara, 1995, p. 32).	
	Disfunción del sistema democrático 4	“[...] iv) al incremento del parroquialismo nacionalista en la política exterior dadas las presiones ejercidas por la sociedad” (Crozier et ál., 1975, pp. 161-171, citados por Alcántara, 1995, p. 32).	
Gobernabilidad (Corriente neoliberal en lo económica y neococonservador en lo político)	Demandas sociales como fuente de ingobernabilidad e inflación	“[...] que la democracia se encuentra presionada y que llega a generar una rápida inflación cuando los gobiernos se ven confrontados por los sindicatos y por los votantes que consideran al Estado como un botín de servicios inagotables” (Buchanan y Wagner, 1983, p. 126, citados por Alcántara, 1995, p. 33).	Buchanan y Wagner (1983)

Categoría	Código	Definición (cita o libro)	Autores
Gobernabilidad (Corriente neomarxista)	Ingovernabilidad	“El Estado liberal-democrático adopta varias políticas y tácticas para proteger tanto su propia legitimidad como la del orden social desarrollándose para ello servicios asistenciales. La situación final lleva a que este sistema de legitimación empiece a quebrarse apareciendo crisis fiscales, conflictos entre diferentes tipos de trabajadores según su rama de producción, conflictos regionales y conflictos étnicos (Birch, 1984). De todas estas amenazas, en los países industrializados solamente ha adquirido una presencia notable el conflicto en torno al replanteamiento de un nuevo modelo federal en Canadá” (Habermas, 1978, pp. 70-71, citados por Alcántara, 1995, p. 35)	Jürgen Habermas (1978)
Definición general de Gobernabilidad	Coherencia y unidad	“Por último, Bourricaud (1992) señaló que si se partía de la definición del concepto de gobernabilidad como un conjunto de condiciones que asegurasen el ejercicio del poder en una sociedad sin excesivo riesgo de que ésta llegara a desarticularse violentamente, debía aceptarse la existencia de ciertas condiciones que preservarían un mínimo de coherencia y de unidad en las sociedades” (Bourricaud, 1992, citado por Alcántara, 1995, p. 35).	François Bourricaud (1992)

Fuente: elaboración propia con base en Alcántara (1995), Pasquino (2004) y Norris (1999).

Desde la perspectiva de Alcántara (1995), en síntesis del conjunto de autores fundacionales del concepto y cómo se ve en la tabla 3, el concepto de gobernabilidad implica, por lo menos, cuatro dimensiones, categorías o elementos: 1) estabilidad política, 2) estabilidad económica, 3) ingobernabilidad y 4) capacidad del gobierno, y se expresa o explica a partir de tres grandes corrientes teóricas o ideológicas del pensamiento: 1) corriente neoconservadora, 2) corriente neoliberal en lo económico y neoconservador en lo político y 3) corriente neomarxista y una definición general. Estos elementos sirven como indicadores de medición, pero también como justificación a una forma de gobernar o de explicar la estabilidad o inestabilidad dentro de un sistema político.

Como lo menciona Alejo Vargas (2001) en su libro *Las políticas públicas*, “el problema de la gobernabilidad está íntimamente ligado a la subsistencia de los regímenes democráticos” (p. 77). En especial, la gobernabilidad está ligada a la forma en que la institucionalidad interactúa con la sociedad y los mecanismos de legitimidad que usa para la estabilidad del sistema político; hace parte consustancial del mundo de la gestión pública y las políticas públicas. Como concepto y como herramienta, la gobernabilidad será utilizada desde los años 90 por los organismos financieros multilaterales como el FMI, el Banco Mundial (BM), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y, más recientemente, la OCDE, con el propósito de condicionar el ejercicio del poder del Estado y sus gobiernos sobre el manejo de los recursos económicos y su intervención en la economía y la atención a las necesidades, intereses y demandas de la sociedad. Desde este punto, Vargas (2001) insistirá entonces en que “la gobernabilidad, en una perspectiva tecnocrática, implica que la sociedad se regule ya sea por el mercado en lo económico, o por la democracia en lo político-institucional” (2001, p. 85).

Los editoriales de la gran prensa sobre el #ParoNacional

La prensa, en cualquiera de sus formatos periodísticos, sustenta su labor fundamentalmente en responder convenientemente a seis cuestionamientos: qué (*what*), quién/es (*who*), cuándo (*when*), dónde (*where*), cómo (*how*) y por qué (*why*); recientemente, le han agregado uno más:

para qué (*for what*), las famosas “7W” en inglés. El presente apartado describe, por un lado, el corpus documental analizado y, por otro, la forma en que la gran prensa nacional registra una realidad para crear una percepción de esta ante la opinión pública. El corpus documental seleccionado está compuesto por 24 editoriales que se identificaron sobre el Paro Nacional y que fueron publicados entre el 28 de abril y el 28 de mayo del 2021 en los dos principales medios de comunicación nacionales: 9 del periódico *El Espectador* y 15 de *El Tiempo* (tabla 4).

Tabla 4. Editoriales de *El Espectador* y *El Tiempo*
(del 28 de abril al 28 de mayo del 2021)

N.º	Autor	Fecha	Título
1	<i>El Espectador</i>	28/04/21	Una decisión por completo arbitraria
2	<i>El Espectador</i>	4/05/21	Calmémonos y abramos el espacio a un diálogo amplio
3	<i>El Espectador</i>	8/05/21	El diálogo debe prepararse para más que “escuchar”
4	<i>El Espectador</i>	10/05/21	No nos crean tan moleculares
5	<i>El Espectador</i>	11/05/21	Descentralizar el diálogo y el liderazgo
6	<i>El Espectador</i>	13/05/21	Discursos peligrosos disfrazados de legítima defensa
7	<i>El Espectador</i>	15/05/21	Sin respuestas no podemos pasar la página
8	<i>El Espectador</i>	23/05/21	Un bloqueo inhumano
9	<i>El Espectador</i>	26/05/21	Los responsables del caos deben aparecer y ser procesados
10	<i>El Tiempo</i>	2/05/21	Una nueva oportunidad
11	<i>El Tiempo</i>	4/05/21	Diálogo y sensatez
12	<i>El Tiempo</i>	5/05/21	El drama de Cali
13	<i>El Tiempo</i>	6/05/21	Un ataque infame
14	<i>El Tiempo</i>	8/05/21	Doce días de protestas
15	<i>El Tiempo</i>	11/05/21	Velatón por Lucas Villa
16	<i>El Tiempo</i>	16/05/21	Claridad, por favor
17	<i>El Tiempo</i>	17/05/21	Luces y sombras
18	<i>El Tiempo</i>	17/05/21	Un rechazo contundente
19	<i>El Tiempo</i>	18/05/21	El interés general
20	<i>El Tiempo</i>	23/05/21	Vandalismo irracional
21	<i>El Tiempo</i>	25/05/21	El mensaje de Cali
22	<i>El Tiempo</i>	26/05/21	Los costos no paran
23	<i>El Tiempo</i>	28/05/21	Ejemplos pacíficos
24	<i>El Tiempo</i>	29/05/21	Un mes de paro

Fuente: elaboración propia con base en los medios de comunicación citados.

El análisis que se expondrá a continuación es de carácter inductivo (del dato a la teoría) y será complementado en el siguiente apartado con un análisis de tipo deductivo (de la teoría al dato), a partir del cruce de las categorías expuestas en el apartado teórico-conceptual sobre comunicación y gobernabilidad. Este primer ejercicio inductivo implicó un análisis cualitativo y exploratorio de datos (frecuencia de repetición de palabras) con la herramienta ATLAS.ti, que tuvo el propósito de identificar cuáles eran los temas (tópicos) o categorías que priorizaron o enfatizaron los editorialistas con el ánimo de crear opinión pública. En otras palabras, se buscó identificar a partir de las palabras con mayor repetición (recurrencia) algún patrón de énfasis que evidenciara por parte de los editorialistas tres cosas, a saber: 1) una creación y jerarquización de la agenda (Agenda *setting*), 2) una contextualización de los hechos previamente priorizados y jerarquizados (*priming*) y 3) un marco teórico o ideológico interpretativo (*framing*).

De manera adaptativa podríamos decir que, en términos de las 7W del periodismo, la Agenda *setting* encierra la pregunta qué (*what*); el efecto *priming* agruparía las preguntas quién/es (*who*), cuándo (*when*), dónde (*where*) y cómo (*how*); el efecto *framing* se concentrará en los porqués (*why*) y los para qué (*for what*). En otras palabras, este esquema periodístico busca incidir sobre lo que la ciudadanía debe saber sobre el paro, cómo esta debe registrar los hechos y cómo debe entenderlos. Este primer paso permitió, luego de hacer una depuración, una codificación y una categorización abierta, centrar el análisis en lo que los editoriales nos querían decir.

Este primer contexto empírico nos reveló una nube (espiral) de palabras global encontradas en los 24 editoriales y que, según el umbral de frecuencia o porcentaje de ocurrencia (repetición) de estas, priorizaron tópicos como *país, nacional, paro, gobierno, violencia, bloqueos, Colombia, Cali, fuerza, protestas, derecho, presidente, sociedad, policía, vida, pandemia, instituciones, reactivación, vandalismo, comité, pérdidas, empresas y economía*, entre otros (figura 2).



Figura 2. Frecuencia de tópicos priorizados en los editoriales de *El Espectador* y *El Tiempo* del 28 de abril al 28 de mayo del 2021: Agenda *setting*

Fuente: elaboración propia con base en los medios citados y con el apoyo de ATLAS.ti (2021).

A partir del mismo contexto empírico, pero de manera separada, el análisis exploratorio nos reveló una nube (espiral) de palabras distinta entre los periódicos *El Espectador* y *El Tiempo*. En el caso del primero, el umbral de frecuencia o porcentaje ocurrencia (repetición) de estas centró la atención en tópicos como *acuerdos*, *bebé*, *bloqueos*, *Cali*, *calles*, *caos*, *Colombia*, *comité*, *comunicación*, *decisión*, *defensa*, *derechos*, *fuerza*, *gobierno*, *hechos*, *instituciones*, *justicia*, *magistrada*, *manifestantes*, *medios*, *minga*, *paro*, *policía*, *presidente*, *protesta*, *representantes*, *vandalismo* y *violencia*, entre otros (figura 3).

En relación con las palabras priorizadas y jerarquizadas (Agenda *setting*) con mayor número de apariciones (≥ 7) en los editoriales del periódico *El Espectador*, el análisis exploratorio revela los temas en los que hace el mayor énfasis informativo y reflexivo (tabla 5).



Figura 3. Frecuencia de tópicos priorizados en los editoriales de *El Espectador* del 28 de abril al 28 de mayo del 2021: Agenda *setting*

Fuente: elaboración propia con base en los medios citados y con el apoyo de ATLAS.ti (2021).

Tabla 5. Tópicos priorizados y jerarquizados (Agenda *setting*) de *El Espectador* entre el 28 de abril y el 28 de mayo del 2021

Ranking	Tópico	Recurrencia	%	Ranking	Tópico	Recurrencia	%
1	Nacional	16	0.83 %	10	policía	9	0.47 %
2	País	16	0.83 %	11	comité	8	0.42 %
3	gobierno	15	0.78 %	12	palacio	8	0.42 %
4	paro	15	0.78 %	13	violencia	8	0.42 %
5	Colombia	13	0.67 %	14	caos	7	0.36 %
6	fuerza	10	0.52 %	15	comunicación	7	0.36 %
7	manifestantes	10	0.52 %	16	derechos	7	0.36 %
8	pública	10	0.52 %	17	hechos	7	0.36 %
9	personas	9	0.47 %	18	protesta	7	0.36 %

Fuente: elaboración propia con el apoyo de ATLAS.ti (2021).

La invocación a marcos conceptuales unificadores como *nación*, *país* y *Colombia* emergen de la identificación de la priorización del mensaje editorial que hace *El Espectador* en sus escritos institucionales y que se enlazan posteriormente con evocaciones institucionales como *fuerza*, *policía*, *lo público*, *palacio* y *derechos*. Tanto la invocación como la evocación sirven de telón de fondo de un marco reflexivo que evidencia una matriz liberal de “padre protector”, como lo señalarían Lakoff et ál. (2004): protección frente a tópicos como *violencia*, *caos*, *protestas*, que serían el tercer bloque de temas priorizado. Esta jerarquización contribuye a una contextualización (*priming*) orientada hacia una visión común de valores demócrata (*framing*). Aunque no aparece priorizada entre las primeras recurrencias, se destaca que este diario recurrió desde sus editoriales a un llamado permanente a la negociación y a los acuerdos en el marco del Paro Nacional durante este periodo, como se evidenció en la figura 3. Asimismo, en la tabla 6 destacan algunos apartes de los editoriales en que se evidencian los aspectos revelados anteriormente por el análisis exploratorio realizado.

Tabla 6. Ejemplos de agenda *setting*, *priming*, *framing* y marco conceptual en los editoriales de *El Espectador* entre el 28 de abril y el 28 de mayo del 2021

Categoría	Editorial	Cita (fragmento)
Agenda <i>setting</i>	Una decisión por completo arbitraria (28-04-2021)	“Estamos, entonces, ante una decisión por completo arbitraria que desconoce los derechos otorgados por la Constitución y que pretendía lograr algo imposible: detener la marea de manifestantes a través de una imposición judicial” (“Una decisión por completo arbitraria”, 2021).
	Descentralizar el diálogo y el liderazgo (11-05-2021)	“El otro riesgo es que el Comité y el Gobierno están todavía lejos de llegar a acuerdos. El país no puede esperar. [...] Si esperamos a un acuerdo macro, el paro se puede extender de manera indefinida y los resultados serán nefastos para todos los colombianos. Un grito común es la ausencia de voz y el hecho de que la institucionalidad parece responder con fuerza y sin disposición de diálogo” (“Descentralizar el diálogo y el liderazgo”, 2021).

Categoría	Editorial	Cita (fragmento)
Agenda setting (continuación)	Discursos peligrosos disfrazados de legítima defensa (13-05-2021)	“El audio conocido por <i>El Espectador</i> de la reunión entre empresarios pereiranos y congresistas del Centro Democrático dibuja una imagen preocupante de Colombia. [...] El problema es que los representantes del partido de gobierno fueron a esa reunión a hacer lo mismo que el Centro Democrático (CD) parece empeñado en lograr: posicionar la narrativa de que en Colombia hay un atentado a las instituciones y que los abusos de la Fuerza Pública no merecen el escándalo que han producido” (“Los responsables del caos...”, 2021).
	Los responsables del caos deben aparecer y ser procesados (26-05-2021)	“Recordamos que derechos humanos y diálogo son la vía para superar esta situación” (“Los responsables del caos...”, 2021).
Priming	Calmémonos y abramos el espacio a un diálogo amplio (4-05-2021)	“La grave situación por la que atraviesa el país en estos momentos requiere una gran dosis de humildad de parte de todos los actores, de deponer los egos y unir voluntades. Lo que fue una protesta pacífica frente a la impopular reforma tributaria ha escalado a un nivel de violencia y vandalismo en varias ciudades que es inaceptable y que condenamos. La manera de cerrar esta caja de Pandora, que en mala hora se abrió, no puede ser la de la represión ni la militarización que, como lo temíamos desde estas líneas el pasado lunes, no ha hecho sino enardecer más los ánimos ya su ciertamente caldeados. Si la Fuerza Pública, al intentar supuestamente proteger las ciudades, desconoce los límites legales, lo único que hace es agregar gasolina al incendio que arde hoy en el país. Hay que detener y judicializar a los violentos y a los vándalos, eso no tiene discusión, pero sin poner en pausa la Constitución y la ley” (“Calmémonos y abramos el espacio...”, 2021).
	El diálogo debe prepararse para más que “escuchar” (08-05-2021)	“A la vez, que la respuesta mayoritaria, incluso de los promotores del paro nacional y la oposición, haya sido de disposición a entrar en ese diálogo bajo el convencimiento de que la salida debe ser institucional y que aventuras de corte revolucionario solo traerían más caos, violencia y, al final, mayores dificultades económicas y sociales, demuestra que ese sí es un camino posible” (“El diálogo debe prepararse...”, 2021).

Categoría	Editorial	Cita (fragmento)
Priming (continuación)	Sin respuestas no podemos pasar la página (15-05-2021)	“El rechazo del país debe ser vehemente a quienes buscan delinquir en medio del caos” (“Sin respuestas no podemos pasar la página”, 2021).
	Los responsables del caos deben aparecer y ser procesados (26-05-2021)	“La quema del Palacio de Justicia en Tuluá despierta necesarias suspicacias. Las imágenes, dolorosas por los ecos históricos que traen, el simbolismo que cargan encima y por los documentos importantes perdidos, se suman a una más de las tragedias provocadas en medio de un país convulsionado. Esa misma noche de caos, en esa ciudad del Valle del Cauca fue asesinado un estudiante” (“Los responsables del caos...”, 2021).
Framing	Discursos peligrosos disfrazados de legítima defensa (13-05-2021)	“El país necesita todo lo contrario, aprender a tender puentes. Así se protege la institucionalidad y la democracia, reduciendo las tensiones, no echándole más leña al fuego” (“Discursos peligrosos disfrazados de legítima defensa”, 2021).
Matriz liberal “padre protector”	Un bloqueo inhumano (23-05-2021)	“En tiempos de tanta tensión y con tanto dolor de por medio, Colombia se juega su identidad. Una parte esencial de esa discusión es la bondad y la humanidad. Hay líneas que no se deben cruzar. No podemos olvidar esa realidad” (“Un bloqueo inhumano”, 2021).
	Los responsables del caos deben aparecer y ser procesados (26-05-2021)	“El temor expresado por tantas personas debe ser oído y los responsables del caos deben ser procesados por las autoridades. No puede permitirse la estigmatización de los manifestantes pacíficos y por eso mismo es fundamental que las investigaciones le cuenten al país quiénes se están aprovechando de la coyuntura para cometer tantos crímenes” (“Los responsables del caos...”, 2021).

Fuente: elaboración propia con base en las fuentes citadas y con apoyo de ATLAS.ti (2021).

Por su parte, en el caso de los editoriales de *El Tiempo*, el análisis exploratorio nos mostró que el umbral de frecuencia o porcentaje de ocurrencia (repetición) de estas centró la atención en tópicos como *país, violencia, paro, bloqueos, Cali, gobierno, protestas, sociedad, economía, derecho, vida, presidente, Colombia, Duque, fuerza, pandemia, pérdidas, reactivación, vandalismo, empresas, crisis, derechos, protesta,*

calles, manifestaciones, policía, vías, actuar, armas, bienes, impacto, libre, marchas, transporte, ataque, autoridades, avanzar, Bogotá, Cauca, ciudadanía, demandas, destrucción, instituciones, jóvenes, muerte, pacífica, políticos, rechazo, reforma, sensatez, violentos y voces, entre otros (figura 4).



Figura 4. Frecuencia de repetición de tópicos en editoriales de *El Tiempo* del 28 de abril al 28 de mayo del 2021: Agenda setting

Fuente: elaboración propia con base en los medios citados y con el apoyo de ATLAS.ti (2021).

En relación con las palabras priorizadas y jerarquizadas (Agenda *setting*) con mayor número de apariciones (≥ 8) en los editoriales del periódico *El Tiempo*, el análisis exploratorio revela los temas en lo que hace el mayor énfasis informativo y reflexivo (tabla 7).

Al igual que en *El Espectador*, *El Tiempo* recurre en sus editoriales a la invocación de marcos conceptuales unificadores como *país, nación, sociedad, Cali y Colombia*, los cuales también enlazan posteriormente con evocaciones institucionales como *gobierno, presidente, Duque, fuerza, lo público, derechos y responsabilidad*, pero que, a diferencia de *El Espectador*, tienden más a posicionar una visión más restrictiva de orden y autoridad.

Tabla 7. Tópicos priorizados y jerarquizados (Agenda *setting*) de *El Tiempo* entre el 28 de abril y el 28 de mayo del 2021

Ranking	Tópico	Recurrencia	%	Ranking	Tópico	Recurrencia	%
1	<i>País</i>	27	0.92 %	15	<i>presidente</i>	11	0.38 %
2	<i>Nacional</i>	25	0.85 %	16	<i>Colombia</i>	10	0.34 %
3	<i>Violencia</i>	22	0.75 %	17	<i>Duque</i>	10	0.34 %
4	<i>Paro</i>	21	0.72 %	18	<i>fuerza</i>	10	0.34 %
5	<i>bloqueos</i>	18	0.61 %	19	<i>pandemia</i>	10	0.34 %
6	<i>Cali</i>	16	0.55 %	20	<i>personas</i>	10	0.34 %
7	<i>gobierno</i>	15	0.51 %	21	<i>pérdidas</i>	10	0.34 %
8	<i>protestas</i>	15	0.51 %	22	<i>reactivación</i>	10	0.34 %
9	<i>social</i>	15	0.51 %	23	<i>vandalismo</i>	10	0.34 %
10	<i>sociedad</i>	14	0.48 %	24	<i>empresas</i>	9	0.31 %
11	<i>economía</i>	13	0.44 %	25	<i>crisis</i>	8	0.27 %
12	<i>pública</i>	13	0.44 %	26	<i>derechos</i>	8	0.27 %
13	<i>derecho</i>	12	0.41 %	27	<i>protesta</i>	8	0.27 %
14	<i>Vida</i>	12	0.41 %	28	<i>responsabilidad</i>	8	0.27 %

Fuente: elaboración propia con el apoyo de ATLAS.ti (2021).

Invocación y evocación que sirven también de telón de fondo de un marco reflexivo que evidencia una matriz conservadora de “padre estricto”, como lo señalarían Lakoff et ál. (2004). Resulta conservadora frente a tópicos como *violencia*, *paro*, *bloqueos*, *pandemia*, *pérdidas*, *protestas*, *vandalismo* y *crisis*, que serían el tercer bloque de temas priorizado que, a diferencia de los editoriales de *El Espectador*, enfatiza más en los efectos colaterales y hechos aislados del Paro Nacional que se marcaron por eventos e incidentes de alteración del orden público. Esta jerarquización contribuye a una contextualización (*priming*) orientada a una visión común de valores conservadores (*framing*), al menos en lo político, ya que en lo económico es liberal (o neoliberal), según Buchanan y Wagner (1983). A diferencia de su competencia, *El Tiempo* no fue tan partidario a una salida negociada en el marco del Paro Nacional durante este periodo, pero sí hacia una salida institucional por parte del Gobierno nacional al que insistentemente le recordó su responsabilidad y liderazgo en la tensión de las demandas sociales, como se evidenció en la figura 4. En la tabla 8 se destacan algunos apartes de los editoriales en que se evidencian los aspectos revelados anteriormente por el análisis exploratorio realizado.

Tabla 8. Ejemplos de agenda *setting*, *priming*, *framing* y marco conceptual en los editoriales de *El Tiempo* entre el 28 de abril y el 28 de mayo del 2021

Categoría	Editorial	Cita (fragmento)
Agenda <i>setting</i>	Una nueva oportunidad (02-05-2021)	“No queda más alternativa: lo peor que le puede pasar a Colombia en este momento es caer en el pantano de la inacción. Que todas las voces den a conocer sus propuestas, pensando en el país, y estas puedan cristalizarse en un nuevo proyecto, que es necesario. Hoy, más que nunca, quienes tienen en sus manos la construcción de la nueva iniciativa deben darle sentido con su proceder a aquel lugar común que invita a hacer de la crisis una oportunidad. Es el momento de la unidad” (“Una nueva oportunidad”, 2021).
	Diálogo y sensatez (04-05-2021)	“Los manifestantes y los bloques políticos opositores deben reconocer las señales positivas de apertura que el presidente Iván Duque ha venido enviando en días recientes. [...] El retiro del articulado de la reforma tributaria —chispa de la movilización—, el relevo en el Ministerio de Hacienda con un nuevo jefe de las finanzas públicas, con un mandato conciliador, y el anuncio del presidente Duque sobre espacios de participación ciudadana son muestras claras de la intención gubernamental de avanzar hacia un diálogo” (“Diálogo y sensatez”, 2021).
	El drama de Cali (05-05-2021)	“Se suman a este panorama los indicios —que las autoridades consideran sólidos— de que el crimen organizado ligado al narcotráfico estaría involucrado, coordinando y financiando a quienes han irrumpido en almacenes y a quienes han atacado de forma sistemática a la Fuerza Pública. Las autoridades locales también han pedido deportar a los venezolanos que han sido vinculados a actos violentos. Es necesario que la Fiscalía se empeñe a fondo para que pronto se sepa de dónde vienen los tentáculos que mueven la criminalidad” (“El drama de Cali”, 2021).
	Un rechazo contundente (17-05-2021)	“El país entiende y sabe que la protesta social es un derecho constitucional. Pero la sociedad también está sorprendida y con un natural sentimiento de rechazo por los desmanes que se vienen presentando, que no tienen nada que ver con manifestaciones pacíficas ni reclamos sociales de ninguna naturaleza” (“Un rechazo contundente”, 2021).

Categoría	Editorial	Cita (fragmento)
<i>Priming</i>	Una nueva oportunidad (02-05-2021)	“Al escribirse estas líneas no es claro todavía el saldo que dejan cuatro días en los que, en paralelo con una notable movilización social de carácter pacífico, se registraron numerosos y condenables episodios de vandalismo y de violencia brutal” (“Una nueva oportunidad”, 2021).
	Doce días de protestas (08-05-2021)	“El país transita por su segunda semana de protestas ciudadanas y manifestaciones callejeras, con una inaceptable dosis de violencia y vandalismo, en medio de un proceso de diálogo convocado por el Gobierno Nacional y que da sus primeros pasos en el camino adecuado. El momento que la sociedad colombiana experimenta es tanto crítico como excepcional. [...] La apuesta por defender las instituciones y su capacidad de tramitar los descontentos sociales no puede quedar aislada. Y es que Colombia atraviesa un momento excepcional que demanda creatividad en el diseño de las soluciones y agilidad en la consolidación de respuestas novedosas a esta crisis, tomando siempre como pilar principal el liderazgo que en nuestro diseño institucional le corresponde al Presidente de la República” (“Doce días de protestas”, 2021).
	Los costos no paran (26-05-2021)	“Si bien el tejido empresarial colombiano ha demostrado su resiliencia, la capacidad de aguantar este multibillonario golpe no es infinita. Los empresarios, que en la más reciente encuesta Invamer subieron 14 puntos de favorabilidad, han demostrado su actitud propositiva y su rol protagonista en la reactivación. Deben participar en la definición de la ruta de salida de la crisis de hoy” (“Los costos no paran”, 2021).
	Un mes de paro (29-05-2021)	“En medio de otra jornada marcada por marchas en paz, pero también por graves incidentes de violencia y vandalismo, el viernes pasado el país completó un mes de agitación social y alarmantes afectaciones del orden público que han golpeado la economía nacional. Por un lado, Colombia ha asistido a 30 días de movilizaciones, expresiones pacíficas de descontento para darles voz a quienes reclaman atención, dadas sus carencias seriamente agudizadas por la pandemia. (...) Por otro lado, esa minoría que en las calles insiste en recurrir a la violencia y al vandalismo indiscriminado ha actuado de manera inaceptable al destrozar la propiedad pública y privada, así como con ataques a las sedes del Poder Judicial. La recurrencia y sistematicidad de las arremetidas sobre este último blanco causan especial preocupación. Tres policías han muerto, 1.116 han resultado heridos y se han producido ataques infames, como el que sufrió la patrullera víctima de violencia sexual en Cali” (“Un mes de paro”, 2021).

Categoría	Editorial	Cita (fragmento)
<i>Framing</i>	Diálogo y sensatez (04-05-2021)	“La voluntad de consensuar debe acompañarse de inevitables dosis de sensatez. Un diálogo sensato debe partir de la protección de las instituciones y el rechazo a las acciones y los mensajes que apuntan a su destrucción. Proteger la institucionalidad no es sinónimo de inmovilismo ni de ausencia de autocritica. La justicia y los organismos de control deben esclarecer las muertes y los abusos de las jornadas de paro, así como los dirigentes de las protestas deben actuar con responsabilidad y aceptar los caminos para negociar” (“Diálogo y sensatez”, 2021).
Matriz conservadora “padre estricto”	Una nueva oportunidad (02-05-2021)	“A lo anterior se suma la obligación de no poner en riesgo la sostenibilidad fiscal del país. Todos estos son factores que confluyen y obligan a los diferentes liderazgos a actuar con responsabilidad, sensatez y grandeza para llegar a consensos que hoy son, hay que decirlo con claridad, urgentes. Es momento de mirar hacia adelante, de convocar un diálogo del que surjan los acuerdos que se requieren como hoja de ruta para sortear vientos huracanados” (“Una nueva oportunidad”, 2021).
	Diálogo y sensatez (04-05-2021)	“Sensatez en estos momentos tan difíciles para la democracia colombiana exige, asimismo, enfrentar con realismo la situación fiscal, económica, social y de pandemia que atraviesa Colombia. Al reconocimiento del Gobierno Nacional de una agenda más amplia de demandas ciudadanas debe contraponerse una aceptación de las fuerzas sociales y políticas en protesta de la necesidad de los ajustes fiscales y de financiación de los programas de ayudas a empresas y ciudadanos pobres. Y el camino sensato también implica no perder de vista la crisis de la pandemia y sus consecuencias en términos de gasto social y de despliegue del Plan Nacional de Vacunación. Las acciones y las conclusiones de esos futuros espacios de diálogo no pueden ignorar el entorno sanitario que nos rodea por un tiempo indefinido. [...] Hay mucho en juego: la institucionalidad, la democracia y derechos; sobre todo, el derecho a la vida” (“Diálogo y sensatez”, 2021).
	El interés general (18/05/21)	“Para ser claros: cuando las acciones de quienes ejercen el derecho a la protesta empiezan a afectar de tal manera derechos fundamentales de las personas, que es lo que hoy sucede en el país, el Estado debe recurrir a las herramientas que la ley y la Constitución le brindan, con el fin de que prevalezca el interés general. Manifestarse, demostrar inconformismo en el espacio público y en las vías es algo a lo que cualquier ciudadano tiene derecho, siempre y cuando este ejercicio no derive en una afectación de la magnitud que esta ha tenido” (“El interés general”, 2021).

Fuente: elaboración propia con base en las fuentes citadas y con apoyo de ATLAS.ti (2021).

En términos de creación y jerarquización (Agenda *setting*), es evidente que los redactores de estos dos grandes periódicos nacionales buscan priorizar y jerarquizar unos tópicos informativos e interpretativos a partir de los cuales explican e inciden en la realidad configurando una narrativa sobre los hechos, en virtud de sus marcos conceptuales frente al Paro Nacional durante el periodo estudiado. En términos del efecto *priming*, contextualizan los hechos previamente priorizados y jerarquizados de forma particular y realizan un enmarcado (*framing*) con un marco teórico o ideológico interpretativo específico. Sobre estos últimos fenómenos profundizaremos más adelante en el próximo apartado.

Para finalizar esta aproximación inductiva, se realizó un “análisis de sentimientos”, mediante la herramienta de análisis de ATLAS.ti, a partir de la codificación de los párrafos de los editoriales de *El Espectador* y *El Tiempo*, donde se expresaban posturas positivas, negativas o neutrales sobre el paro nacional. En la tabla 9 y figura 5 se describe y evidencia el discriminado de este análisis.

Tabla 9. Posturas editoriales frente al #ParoNacional

Periódico	Negativas	N.º de Editoriales	Neutrales	N.º de Editoriales	Positivas	N.º de Editoriales
<i>El Espectador</i>	22	6	6	3	8	2
<i>El Tiempo</i>	50	11	12	9	10	3
Total	72	17	18	12	18	5

Fuente: elaboración propia y con apoyo de ATLAS.ti (2021).

Visto de manera global e integrando los 24 editoriales, este ejercicio arrojó un total de 72 expresiones negativas en 17 editoriales, 18 planteamientos neutrales en 12 escritos y 18 opiniones positivas en cinco artículos, lo que deja entrever el marcado sesgo de oposición al paro de los dos grandes periódicos nacionales a través de sus planteamientos editoriales, en particular de *El Tiempo*.

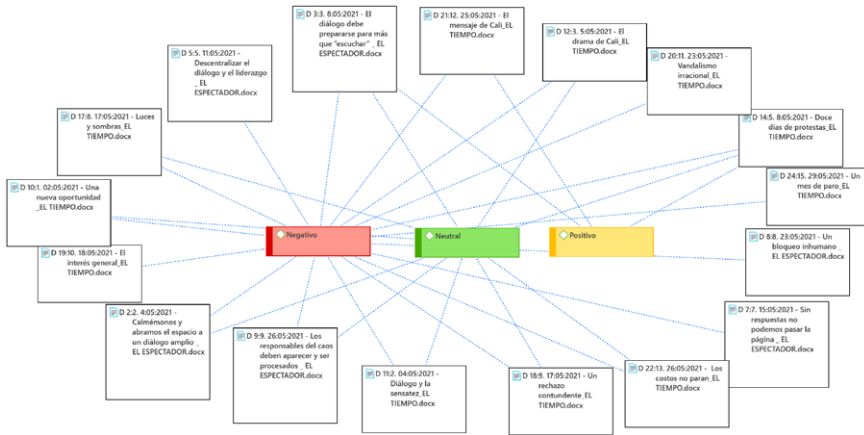


Figura 5. Posturas editoriales frente al #ParoNacional

Fuente: elaboración propia con base en las fuentes citadas y con apoyo de ATLAS.ti (2021).

Posturas editoriales y concepciones políticas de la gobernabilidad

Como se mencionó anteriormente, la aproximación que se expondrá a continuación es de carácter deductivo (de la teoría al dato) y planteará un cruce de los editoriales de *El Espectador* y *El Tiempo* durante el periodo de estudio con las categorías y corrientes expuestas en el apartado teórico-conceptual sobre gobernabilidad, en particular, frente a las cuatro categorías priorizadas³, a saber: 1) estabilidad política, 2) estabilidad económica, 3) ingobernabilidad y 4) capacidad del gobierno. Los contenidos de los 24 editoriales se procesaron metodológicamente a través de la herramienta de análisis cualitativo ATLAS.ti. Este procesamiento implicó la codificación de los editoriales a partir

3 El criterio de priorización responde al grado y facilidad de operacionalización que estas categorías tenían a la luz de los códigos y definiciones que la sustentaban.

de las categorías, códigos, definiciones (cita o libro) y referencias sobre gobernabilidad sistematizadas anteriormente a partir de los textos de Alcántara (1995), con el propósito de identificar redes semánticas de sentido entre códigos (relaciones de significados) que permita aplicar la teoría sobre gobernabilidad al análisis de las posturas editoriales en relación con las categorías priorizadas y poder clasificar, además, los dos periódicos en alguna de las principales corrientes identificadas en el tercer apartado de líneas conceptuales sobre gobernabilidad, con el ánimo de entender la realidad mediática que nos proponen estos periódicos en sus editoriales sobre el #ParoNacional.

Red semántica de sentido sobre la categoría *estabilidad política*

Hurwitz (1973) y Dowding y Kimber (1983), citados por Alcántara (1995), plantean cinco atributos de la gobernabilidad política, a saber: 1) ausencia de violencia, 2) longevidad o duración gubernamental, 3) existencia de un régimen constitucional legítimo, 4) ausencia de cambio estructural y 5) atributo de una sociedad multifacética, aspecto de una sociedad “estable” bajo una “determinada forma de comportamiento”. La identificación de redes semánticas de sentido entre códigos (relaciones de significados) mediante la herramienta ATLAS.ti permitió encontrar, en trece de los editoriales analizados, dos del *El Espectador* y once de *El Tiempo*, fragmentos en donde se puede vincular la categoría *estabilidad política* mediante la codificación del atributo de “ausencia de violencia”, para referirse al #ParoNacional de alguna manera como un factor de inestabilidad política, dadas las situaciones aisladas que se presentaron tanto de violencia, como de vandalismo y de excesos de la fuerza pública (figura 6).

En la tabla 10, se transcriben algunos apartes que dan cuenta de cómo se evidencia la categoría *estabilidad política* en los editoriales estudiados.

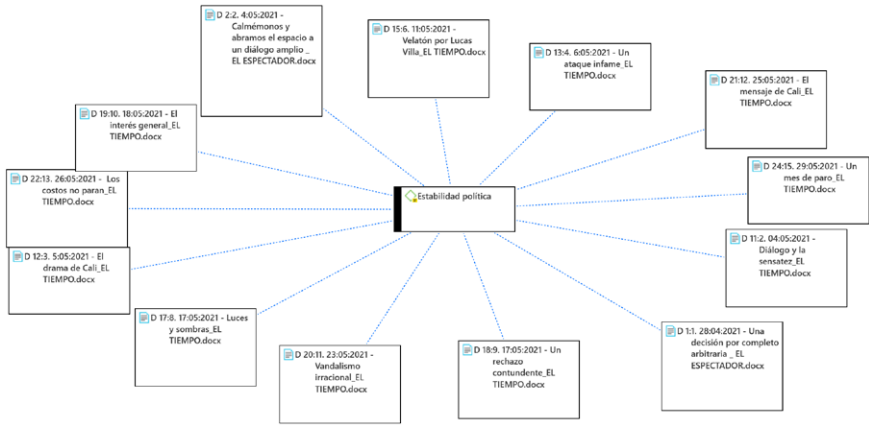


Figura 6. Red de editoriales enlazados entre categoría *estabilidad política* y los diarios *El Espectador* y *El Tiempo*, entre el 28 de abril y el 28 de mayo del 2021

Fuente: elaboración propia con el apoyo de ATLAS.ti (2021).

Tabla 10. Fragmentos que evidencian el vínculo con la categoría *estabilidad política* en los diarios *El Espectador* y *El Tiempo* entre el 28 de abril y el 28 de mayo del 2021

Periódico	Editorial	Cita (fragmento)
<i>El Espectador</i>	Calmémonos y abramos el espacio a un diálogo amplio (4/05/21)	“Lo que fue una protesta pacífica frente a la impopular reforma tributaria ha escalado a un nivel de violencia y vandalismo en varias ciudades que es inaceptable y que condenamos. La manera de cerrar esta caja de Pandora, que en mala hora se abrió, no puede ser la de la represión ni la militarización que, como lo temíamos desde estas líneas el pasado lunes, no ha hecho sino enardecer más los ánimos ya su ciertamente caldeados” (“Calmémonos y abramos el espacio”, 2021).
<i>El Tiempo</i>	Un rechazo contundente (17/05/21)	“El país entiende y sabe que la protesta social es un derecho constitucional. Pero la sociedad también está sorprendida y con un natural sentimiento de rechazo por los desmanes que se vienen presentando, que no tienen nada que ver con manifestaciones pacíficas ni reclamos sociales de ninguna naturaleza” (“Un rechazo contundente”, 2021).

Fuente: elaboración propia con base en las fuentes citadas y con apoyo de ATLAS.ti (2021).

Red semántica de sentido sobre la categoría *estabilidad económica*

Ersson y Lane (1983, citados por Alcántara, 1995) plantean seis atributos de la ingobernabilidad económica, en términos de estabilidad deseada, a saber: 1) déficit del sector público, 2) inflación, 3) volatilidad, 4) estabilidad gubernamental, 5) violencia y 6) protesta civil. La identificación de redes semánticas de sentido entre códigos (relaciones de significados) mediante la herramienta ATLAS.ti permitió encontrar en seis de los editoriales analizados —uno de *El Espectador* y cinco de *El Tiempo*— fragmentos en donde se puede vincular la categoría *estabilidad económica* mediante la codificación del atributo de “déficit del sector público”, para explicar cómo el #ParoNacional según estos periódicos afectaban económicamente al país y la posibilidad de su reactivación en el marco de la pandemia. Esto, según los diarios, redundaba en la profundización de la crisis económica y el déficit fiscal, entre otras razones porque, gracias a la movilización pacífica, se hundiría la reforma tributaria que pretendía, vía recursos de los contribuyentes, según el Gobierno y la prensa, solventar el déficit fiscal y los compromisos con las agencias calificadoras de riesgo y entidades multilaterales que condicionaban créditos sobre la base de un ajuste fiscal (figura 7).

En la tabla 11 se encuentran transcritos algunos apartes que dan cuenta de cómo se evidencia la categoría *estabilidad económica* en los editoriales estudiados.

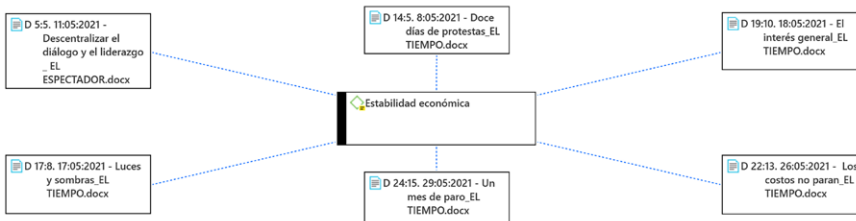


Figura 7. Red de editoriales enlazados con la categoría *estabilidad económica* en los diarios *El Espectador* y *El Tiempo* entre el 28 de abril y el 28 de mayo del 2021

Fuente: elaboración propia con base en las fuentes citadas y con apoyo de ATLAS.ti (2021).

Tabla 11. Fragmentos que evidencian el vínculo con la categoría *estabilidad económica* en editoriales de *El Espectador* y *El Tiempo* entre el 28 de abril y el 28 de mayo del 2021

Periódico	Editorial	Cita (fragmento)
<i>El Espectador</i>	Descentralizar el diálogo y el liderazgo (11/05/21)	“Hay un problema serio en la medida en que el Comité Nacional del Paro no es representativo de todas las agendas que han llevado a las personas a las calles y el Gobierno también ha tardado en abrir mecanismos de comunicación que diversifiquen las conversaciones. Mientras tanto, el malestar sigue creciendo, hay problemas de desabastecimiento, la violencia se recrudece y la economía del país sufre” (“Descentralizar el diálogo y el liderazgo”, 2021).
<i>El Tiempo</i>	Un mes de paro (29/05/21)	“En medio de otra jornada marcada por marchas en paz, pero también por graves incidentes de violencia y vandalismo, el viernes pasado el país completó un mes de agitación social y alarmantes afectaciones del orden público que han golpeado la economía nacional. [...] Y es que los costos en una coyuntura de crisis histórica de la economía debido a la pandemia son gigantescos. [...] Y es que los costos en una coyuntura de crisis histórica de la economía debido a la pandemia son gigantescos. [...] Según cálculos del Ministerio de Hacienda, la economía ha sufrido pérdidas por alrededor de 10,8 billones de pesos en estos 30 días. En especial los bloqueos —que el Comité del Paro se ha negado reiteradamente a rechazar y ahora justifica— han asfixiado regiones enteras. [...] Los costos de un paro que no parece acabarse no solo golpean la mayoría de los sectores productivos, sino que también amenazan con descarrilar la senda de la economía nacional hacia la reactivación” (“Un mes de paro”, 2021).

Fuente: elaboración propia con base en las fuentes citadas y con apoyo de ATLAS.ti (2021).

Red semántica de sentido sobre la categoría *ingobernabilidad*

Philippe Schmitter (1988, citado por Alcántara, 1995) plantea cuatro atributos de la ingobernabilidad (figura 8), a saber: 1) indisciplina, 2) inestabilidad, 3) ineficacia y 4) ilegalidad. La identificación de redes semánticas de sentido entre códigos (relaciones de significados) mediante la herramienta ATLAS.ti nos permitió encontrar en cuatro de los editoriales analizados —dos del *El Espectador* y dos de *El Tiempo*— fragmentos en donde se puede vincular la categoría *ingobernabilidad* mediante la codificación del atributo de “indisciplina”, para explicar cómo los actos de violencia y vandalismo, que fueron realmente aislados y no provocados por los

convocantes pacíficos del #ParoNacional, buscan, según estos editoriales y tal como lo plantea Schmitter (1988, citado por Alcántara, 1995), “influir en las decisiones públicas por métodos ilegales o anómalos” (p. 30).

En la tabla 12 se transcriben algunos apartes que dan cuenta de cómo se evidencia la categoría *ingobernabilidad* (indisciplina) en los editoriales estudiados.

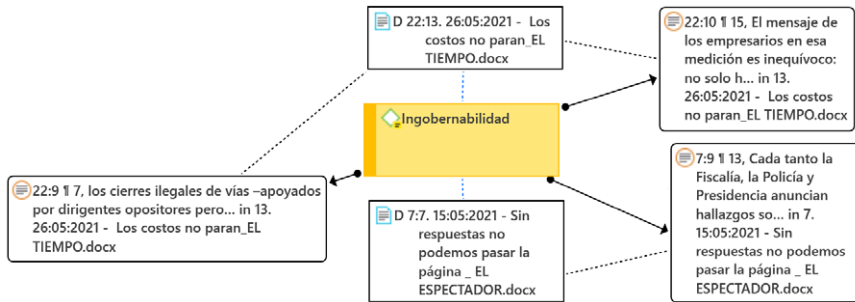


Figura 8. Red de editoriales enlazados con la categoría *ingobernabilidad* en los diarios *El Espectador* y *El Tiempo* entre el 28 de abril y el 28 de mayo del 2021

Fuente: elaboración propia con base en las fuentes citadas y con apoyo de ATLAS.ti (2021).

Tabla 12. Fragmentos que evidencian el vínculo con la categoría *ingobernabilidad* en editoriales de *El Espectador* y *El Tiempo* entre el 28 de abril y el 28 de mayo del 2021

Periódico	Editorial	Cita (fragmento)
<i>El Espectador</i>	Sin respuestas no podemos pasar la página (15/05/21)	“Cada tanto la Fiscalía, la Policía y Presidencia anuncian hallazgos sobre la intervención de grupos ilegales, incluyendo a las disidencias de las Farc y del ELN, en la destrucción de los bienes, en los bloqueos y en los ataques a uniformados” (“Sin respuestas no podemos pasar la página”, 2021).
<i>El Tiempo</i>	Los costos no paran (26/05/21)	“[...] los cierres ilegales de vías –apoyados por dirigentes opositores pero rechazados por la mayoría de los colombianos– continúan asfixiando el aparato productivo nacional. [...] El mensaje de los empresarios en esa medición es inequívoco: no solo hay cientos de miles de puestos de trabajo en riesgo, sino que, de continuar los cierres ilegales, vendrán quiebras definitivas y cuantiosas pérdidas de empleos” (“Los costos no paran”, 2021).

Fuente: elaboración propia con base en las fuentes citadas y con apoyo de ATLAS.ti (2021).

Red semántica de sentido sobre la categoría *capacidad de Gobierno*

James Sundquist (1987, citado por Alcántara, 1995) plantea tres atributos de la *capacidad de Gobierno* (figura 9), a saber: 1) liderazgo burocrático, 2) compromiso burocrático y 3) entorno institucional. La identificación de redes semánticas de sentido entre códigos (relaciones de significados) mediante la herramienta ATLAS.ti permitió encontrar en cinco de los editoriales analizados —tres del *El Espectador* y dos de *El Tiempo*— fragmentos en donde se puede vincular la categoría *capacidad de Gobierno* mediante la codificación del atributo de “liderazgo burocrático”, para exigir o reivindicar el liderazgo institucional del Gobierno, el Estado y las instituciones. En otras palabras, los editorialistas evaluaron el “grado de calidad de la burocracia que garantice de manera suficiente asesoramiento y liderazgo en el proceso de formulación y puesta en marcha de las políticas” (Alcántara, 1995, pp. 30-31).

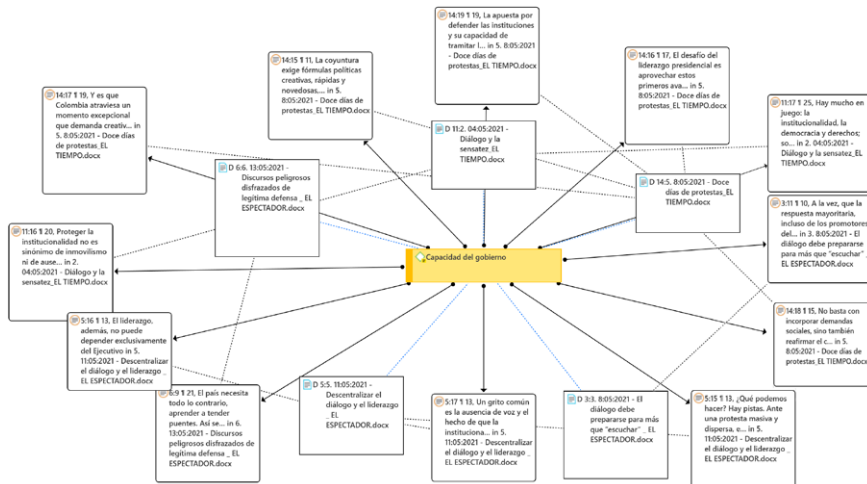


Figura 9. Red de editoriales enlazados con la categoría *capacidad de Gobierno* en los diarios *El Espectador* y *El Tiempo* entre el 28 de abril y el 28 de mayo del 2021

Fuente: elaboración propia con base en las fuentes citadas y con apoyo de ATLAS.ti (2021).

En la tabla 13 se transcriben algunos apartes que dan cuenta de cómo se evidencia la categoría *capacidad de Gobierno* (liderazgo burocrático) en los editoriales estudiados.

Tabla 13. Fragmentos que evidencian el vínculo con la categoría *capacidad de Gobierno* en editoriales de *El Espectador* y *El Tiempo* entre el 28 de abril y el 28 de mayo del 2021

Periódico	Editorial	Cita (fragmento)
<i>El Espectador</i>	Descentralizar el diálogo y el liderazgo (11/05/21)	“Un grito común es la ausencia de voz y el hecho de que la institucionalidad parece responder con fuerza y sin disposición de diálogo. Ahora que el Gobierno abrió la puerta para negociar, tiene que salir a las regiones a hacerlo. El liderazgo, además, no puede depender exclusivamente del Ejecutivo” (“Descentralizar el diálogo y el liderazgo”, 2021).
<i>El Tiempo</i>	Doce días de protestas (8/05/21)	“La coyuntura exige fórmulas políticas creativas, rápidas y novedosas, sustentadas en ese liderazgo presidencial de los últimos días. El primer mandatario debe recoger las lecciones del proceso de Conversación Nacional y estructurar estos nuevos espacios de diálogo social con reglas, mecanismos y convocatorias tanto eficaces como incluyentes. [...] El desafío del liderazgo presidencial es aprovechar estos primeros avances para generar nuevos hechos políticos que estén a la altura del momento. [...] Y es que Colombia atraviesa un momento excepcional que demanda creatividad en el diseño de las soluciones y agilidad en la consolidación de respuestas novedosas a esta crisis, tomando siempre como pilar principal el liderazgo que en nuestro diseño institucional le corresponde al Presidente de la República. Por ahora, el llamado al diálogo de la Casa de Nariño va en la dirección correcta” (“Doce días de protestas”, 2021).

Fuente: elaboración propia con base en las fuentes citadas y con apoyo de ATLAS.ti (2021).

Posturas editoriales y corrientes teóricas sobre gobernabilidad

Como se mencionó anteriormente, según Alcántara (1995), existen tres corrientes teóricas (ideológicas) que explican e interpretan el fenómeno de la gobernabilidad (así como el de la ingobernabilidad): 1) la

neoconservadora, 2) la neoliberal en lo económico y neoconservador en lo político y 3) la perspectiva crítica. A continuación, veremos cómo a partir del ejercicio de codificación por categorías y la identificación de redes semánticas de sentido entre códigos (relaciones de significados), mediante la herramienta ATLAS.ti, se pudo corroborar lo que eventualmente serían las orientaciones teóricas (ideológicas), en términos de gobernabilidad, de las posturas editoriales de *El Espectador* y *El Tiempo* sobre el Paro Nacional en el periodo estudiado.

Codificadas las tres corrientes teóricas sobre gobernabilidad como categorías en el corpus documental analizado, se identificó un editorial de *El Espectador* y cuatro editoriales de *El Tiempo* donde se pueden identificar fragmentos que reflejan las definiciones sistematizadas de la revisión teórica y conceptual hecha por Alcántara (1995) (figura 10).

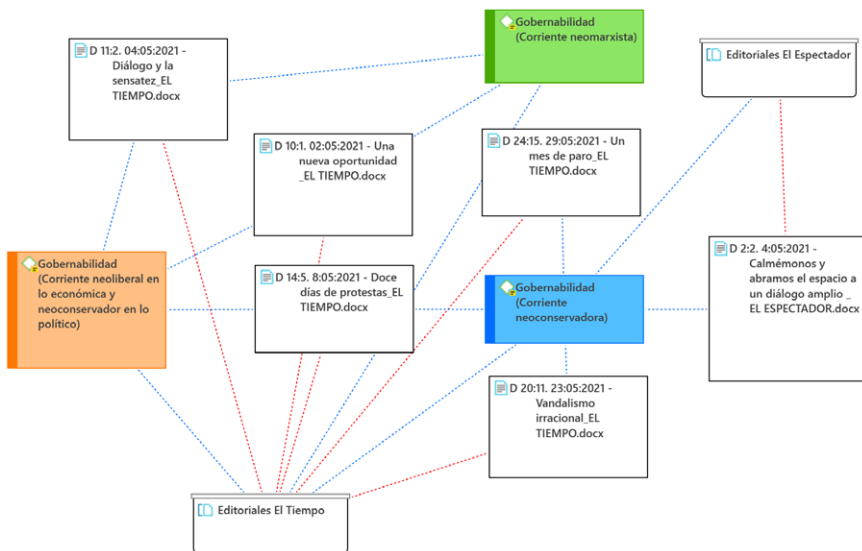


Figura 10. Corrientes teóricas sobre gobernabilidad identificadas en los editoriales de *El Espectador* y *El Tiempo* entre el 28 de abril y el 28 de mayo del 2021

Fuente: elaboración propia con base en las fuentes citadas y con apoyo de ATLAS.ti (2021).

Los editoriales analizados evidencian en sus fragmentos, tanto en cantidad como calidad, que el periódico *El Tiempo* es el que refleja e integra en sus lecturas sobre el #ParoNacional las visiones neoconservadoras y la neoliberal en lo económico y neoconservadora en lo político sobre la gobernabilidad. La visión denominada como “neomarxista” o crítica —en honor a sus autores (Birch, 1984; Habermas, 1978), mas no porque representen dicho paradigma— complementan los editoriales de las dos visiones anteriores. Esta visión crítica se centra en el análisis de la legitimidad del orden social capitalista y los conflictos que preceden o derivan en crisis fiscales. Desde este punto de vista, el periódico *El Tiempo* también expresa en sus palabras esta concepción.

Por otra parte, las editoriales de *El Espectador* no se relacionan con los enfoques neoliberales y “neomarxistas”, pero sí lo hacen curiosamente y de manera muy tangencial a la corriente neoconservadora, toda vez que en un solo editorial se encuentran trazas de argumentos de esta concepción, muy a pesar de su estirpe liberal, crítica y socialdemócrata (tabla 14).

Tabla 14. Fragmentos que evidencian las corrientes teóricas sobre gobernabilidad en los editoriales de *El Espectador* y *El Tiempo* (del 28 de abril al 28 de mayo del 2021)

Corriente	Definición	Periódico	Editorial	Cita (fragmento)
Neoconservadora (Crozier et al., 1975)	Parroquialismo nacionalista en la política exterior	<i>El Espectador</i>	Calmémonos y abramos el espacio a un diálogo amplio (4/05/21)	“La Unión Europea, la ONU y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la OEA (CIDH), así como importantes ONG nacionales e internacionales y la Iglesia misma han expresado su preocupación y condena a la violación de los derechos humanos que hemos presenciado en estos días en Colombia” (“Calmémonos y abramos el espacio”, 2021).
	Deslegitimación de la autoridad	<i>El Tiempo</i>	Un mes de paro (29/05/21)	“De vuelta con el balance, hay que anotar que la Fuerza Pública ha estado en el ojo del huracán. Las cifras deben todavía decantarse. Aun así, se habla de por lo menos 43 personas fallecidas, sin que haya certeza sobre cuántas de estas muertes están relacionadas directamente con las protestas, y de 1.069 heridos. De igual forma, son más de veinte las denuncias de episodios de violencia sexual y más de un centenar las de posibles desaparecidos. El Gobierno ha sido categórico en que estos episodios serán rigurosamente investigados, y severamente sancionados sus eventuales responsables, al tiempo que ha activado mecanismos de búsqueda. Tiene que ser así, por justicia, y porque la comunidad internacional requiere con urgencia un parte de tranquilidad” (“Un mes de paro”, 2021).
	“Sobrecarga” del gobierno	<i>El Tiempo</i>	Doce días de protestas (8/05/21)	“El desafío del liderazgo presidencial es aprovechar estos primeros avances para generar nuevos hechos políticos que estén a la altura del momento. De ellos deben surgir acuerdos alrededor del fin de la violencia y de unos puntos específicos, sensatos y medibles que se implementen rápido y de manera sencilla para ganar confianza. Es la Presidencia de la República la llamada a recoger esas demandas, marcar la ruta del consenso y articular una visión compartida para salir de la crisis” (“Doce días de protestas”, 2021).

Corriente	Definición	Periódico	Editorial	Cita (fragmento)
Neoliberal en lo económico y neoconservador en lo político*	Demandas sociales como fuente de ingobernabilidad	<i>El Tiempo</i>	Una nueva oportunidad (2/05/21)	“El aumento de 6,8 puntos porcentuales de la cifra de pobreza en tan solo un año conduce a la necesidad de mantener por más tiempo los programas de ayudas sociales puestos en marcha para contrarrestar los estragos de la pandemia. A lo anterior se suma la obligación de no poner en riesgo la sostenibilidad fiscal del país. Todos estos son factores que confluyen y obligan a los diferentes liderazgos a actuar con responsabilidad, sensatez y grandeza para llegar a consensos que hoy son, hay que decirlo con claridad, urgentes” (“Una nueva oportunidad”, 2021).
		<i>El Tiempo</i>	Diálogo y sensatez (4/05/21)	“Al reconocimiento del Gobierno Nacional de una agenda más amplia de demandas ciudadanas debe contraponerse una aceptación de las fuerzas sociales y políticas en protesta de la necesidad de los ajustes fiscales y de financiación de los programas de ayudas a empresas y ciudadanos pobres. Y el camino sensato también implica no perder de vista la crisis de la pandemia y sus consecuencias en términos de gasto social y de despliegue del Plan Nacional de Vacunación” (“Diálogo y sensatez”, 2021).
“Crítica o” ** “neomarxista” **	Ingobernabilidad	<i>El Tiempo</i>	Una nueva oportunidad (2/05/21)	“El aumento de 6,8 puntos porcentuales de la cifra de pobreza en tan solo un año conduce a la necesidad de mantener por más tiempo los programas de ayudas sociales puestos en marcha para contrarrestar los estragos de la pandemia” (“Una nueva oportunidad”, 2021).
		<i>El Tiempo</i>	Diálogo y sensatez (4/05/21)	“Al reconocimiento del Gobierno Nacional de una agenda más amplia de demandas ciudadanas debe contraponerse una aceptación de las fuerzas sociales y políticas en protesta de la necesidad de los ajustes fiscales y de financiación de los programas de ayudas a empresas y ciudadanos pobres. [...] Sensatez en estos momentos tan difíciles para la democracia colombiana exige, asimismo, enfrentar con realismo la situación fiscal, económica, social y de pandemia que atraviesa Colombia” (“Diálogo y sensatez”, 2021).

Nota: * “[...] que la democracia se encuentra presionada y que llega a generar una rápida inflación cuando los gobiernos se ven confrontados por los sindicatos y por los votantes que consideran al Estado como un botín de servicios inagotables” (Buchanan y Wagner, 1983, citado por Alcántara, 1995, p. 33).
** “El Estado liberal-democrático adopta varias políticas y tácticas para proteger tanto su propia legitimidad como la del orden social desarrollándose para ello servicios asistenciales. La situación final lleva a que este sistema de legitimación empiece a quebrarse apareciendo crisis fiscales, conflictos entre diferentes tipos de trabajadores según su rama de producción, conflictos regionales y conflictos étnicos” (Birch, 1984, citado por Alcántara, 1995, p. 35).
Fuente: elaboración propia con base en las fuentes citadas y con apoyo de ATLAS.ti (2021).

Notas finales

Sin lugar a dudas, y como se evidenció en el segundo, cuarto y quinto apartado de este capítulo, el #ParoNacional significó todo un reto a la gobernabilidad del entonces presidente Iván Duque. El paro marca un hito en la historia de Colombia por su nivel comunicativo y reivindicativo (pliego nacional), su forma organizativa (Comité Nacional de Paro), su carácter masivo (múltiples y multitudinarias jornadas) y su contundencia (logros). Estas movilizaciones, en su mayoría pacíficas, pusieron a prueba la gobernabilidad del presidente Iván Duque que tuvo que dejar ir a dos altos funcionarios del Gobierno y un comandante departamental de la policía; reversar algunas de sus medidas; replantear sus mecanismos de gobernanza y adoptar, a su manera, algunas de las propuestas de los manifestantes.

En cuanto a la reflexión teórica y conceptual de fondo sobre la comunicación y la gobernabilidad, cabe afirmar que ambos campos y sus categorías son complementarias, dialogan y permiten interpretar, en el marco de un escenario de crisis, tanto a la gestión de los gobernantes (hechos), como a la forma en que los medios de comunicación proyectan la capacidad de Gobierno de un primer mandatario (percepciones). En un mundo hipermediatizado, donde lamentablemente priman las percepciones sobre los hechos, las teorías de la comunicación abordadas en el presente capítulo nos permiten aproximarnos a una realidad atravesada por hechos y percepciones desde un punto de vista un poco más objetivo y crítico.

En cuanto a las concepciones sobre gobernabilidad, se ratifica su funcionalidad conceptual en virtud de posturas neoconservadoras o neoliberales en lo económico y neoconservadoras en lo político, que fueron diseñadas en el marco de una geopolítica internacional determinada por una suerte de hegemonía de las agencias multilaterales (FMI, BM y OCDE) sobre las naciones, comandada principalmente por EE. UU., y que funciona para conservar la institucionalidad, pero que no logra interpretar el sentir de las exigencias sociales en escenarios de crisis de legitimidad del modelo neoliberal como lo hizo ver el Paro Nacional. Dicho de otra forma, las concepciones de gobernabilidad predominantes deben abrirse a la posibilidad de modificar o

ajustar sus fundamentos teóricos para dar paso a fórmulas alternativas y soberanas que generen mayor cohesión y legitimidad, es decir, categorías democráticas de gobernabilidad que procuren más por la cohesión que la coerción.

Para finalizar, es importante recordar que la aproximación contextual al #ParoNacional (segundo apartado) y la definición de algunas líneas conceptuales y teóricas desde la comunicación y la gobernabilidad (tercer apartado) fueron la base para responder a dos preguntas centrales: ¿cómo, por qué y para qué la gran prensa opina frente el Paro Nacional a través de sus editoriales? (cuarto apartado, análisis inductivo) y ¿cómo la gran prensa concibe la gobernabilidad en el marco de la crisis y en cuál corriente teórica (ideológica) se podrían clasificar sus posturas editoriales? (quinto apartado, análisis deductivo).

En virtud de lo anterior, para dar uso al breve contexto reconstruido, aplicar las líneas teóricas y responder a estas dos preguntas centrales, se analizaron de manera inductiva y deductiva los 24 editoriales que se identificaron sobre el Paro Nacional durante el periodo de estudio (del 28 de abril al 28 de mayo del 2021) en los dos principales medios de comunicación nacionales: 9 del periódico *El Espectador* y 15 de *El Tiempo*. A continuación, además de responder a los cuestionamientos planteados, sintetizaremos los principales hallazgos y conclusiones, resultado del análisis cualitativo aplicado en los dos últimos apartados del presente capítulo.

1. *El Espectador* y *El Tiempo* en sus editoriales, al igual que en otros formatos periodísticos, sustentan su labor “informativa y orientadora” en los siete cuestionamientos clásicos: 1) qué (*what*), 2) quién/es (*who*), 3) cuándo (*when*), 4) dónde (*where*), 5) cómo (*how*), 6) por qué (*why*) y 7) para qué (*for what*). Estos cuestionamientos responden de alguna manera a las tres teorías comunicativas expuestas en el tercer apartado. Mientras la primera pregunta aporta a la *Agenda setting*, las siguientes cuatro responden al efecto *priming*, y las dos últimas buscan configurar el efecto *framing*. En otras palabras, estos dos diarios buscan, a través de sus editoriales, dirigir la opinión definiendo

lo que la ciudadanía debe saber sobre el paro, cómo esta debe registrar los hechos y, además, cómo debe entenderlos.

2. Gracias al análisis exploratorio de datos hecho con la herramienta ATLAS.ti y la codificación hecha a los editoriales sobre la base del marco teórico expuesto en el tercer apartado, se logró encontrar que, en términos de Agenda *setting*, ambos diarios concuerdan en priorizar y jerarquizar marcos conceptuales unificadores bajo tópicos como *nación, sociedad, país y Colombia*. Ahora bien, esto lo hacen desde matrices morales diferentes: partiendo de la teoría de “política moral” de George Lakoff (2002), *El Espectador* recurre a un marco conceptual que apela a la matriz liberal de “padre protector” y *El Tiempo*, a la matriz conservadora de “padre estricto”. Esto es determinante para la clasificación teórica e ideológica del medio. Además, siguiendo a Lakoff et ál. (2004), la visión protectora de la que hace gala *El Espectador* en sus editoriales se relaciona con tópicos priorizados y jerarquizados como *violencia, caos y protestas*, en los que eventualmente pueden coincidir con *El Tiempo* en sus evocaciones institucionales como *gobierno, presidente, Duque, fuerza, lo público, derechos y responsabilidad*, pero que tienden más a posicionar una visión más restrictiva de orden y autoridad, es decir, una visión estricta.
3. En relación con la contextualización (*priming*) y el enmarcado (*framing*) de los hechos, los editoriales del *El Espectador* expresan una visión liberal o progresista y *El Tiempo* una visión más conservadora, a pesar de su origen e historia liberal; por lo menos conservadora en lo político, ya que en lo económico es liberal (o neoliberal). A diferencia de su competencia, *El Tiempo* no fue tan partidario, desde sus editoriales, a una salida negociada en el marco del Paro Nacional durante este periodo, pero sí hacia una salida institucional por parte del Gobierno nacional al que insistentemente le recordó su responsabilidad y liderazgo en la atención de las demandas sociales.

4. Como se mencionó anteriormente, en términos de creación y jerarquización de la agenda, es evidente que los redactores de estos dos grandes periódicos nacionales buscan priorizar y jerarquizar unos tópicos informativos e interpretativos a partir de los cuales explican e inciden en la realidad, configurando una narrativa sobre los hechos y en virtud de sus marcos conceptuales, en este caso frente al Paro Nacional, durante el periodo de estudio, como se evidenció en el quinto apartado de este capítulo.
5. El análisis exploratorio de datos con ATLAS.ti (análisis sentimental) también permitió identificar el marcado sesgo de oposición al paro de los dos grandes periódicos nacionales a través de sus planteamientos editoriales, en particular de *El Tiempo*. Esta oposición se explica en el alto número de expresiones negativas (rechazo o crítica) encontrados en los editoriales, que para el caso de *El Tiempo* ascienden a 50 y de *El Espectador* tan solo a 22, para un total de 72 entre ambas casas editoriales. Esto quiere decir que la Agenda *setting*, el *priming* y el *framing*, independientemente del marco conceptual utilizado (padre protector o estricto), estuvo orientado a posicionar una narrativa negativa y de rechazo al paro durante el periodo estudiado, escenario en el que *El Tiempo* representa de lejos una posición adversa al paro y *El Espectador* una voz crítica, pero en ocasiones propositiva y conciliatoria.
6. A partir del ejercicio de codificación por categorías y la identificación de redes semánticas de sentido entre códigos (relaciones de significados) mediante la herramienta ATLAS.ti, se pudo corroborar que los editoriales analizados evidencian, en cantidad y calidad, que el periódico *El Tiempo* es el que principalmente refleja e integra mejor las visiones neoconservadora y neoliberal en lo económico y neoconservadora en lo político sobre la gobernabilidad en sus lecturas sobre el #ParoNacional. Su recurrencia al discurso de la legitimidad de la autoridad, el liderazgo del Gobierno y las demandas sociales como fuente de ingobernabilidad, inflación y déficit público frente a la necesaria disciplina fiscal así lo dejan ver.

7. Por otra parte, los editoriales de *El Espectador* no se relacionan con los enfoques neoliberales y “neomarxistas”, pero sí lo hacen curiosamente y de manera muy tangencial a la corriente neoconservadora, toda vez que en un solo editorial se encuentran trazas de argumentos de esta concepción, muy a pesar de su estirpe liberal, crítica y socialdemócrata.

Finalmente, y para efecto de cerrar nuestro análisis, el poder aproximarnos con estas herramientas teóricas a la visión que tuvo la gran prensa sobre el #ParoNacional no solo permitió ponerlas a prueba, aplicarlas y validarlas, sino poder identificar las posturas editoriales y sus marcos conceptuales políticos y teóricos frente al fenómeno de la gobernabilidad. Luego de leer este texto, cualquier lector podrá acercarse nuevamente a dichos medios con una mirada más consciente, analítica, objetiva y reflexiva.

Referencias

- Al cierre de 2020 las empresas de Bogotá y la Región cayeron 11%. (2021, enero). *Cámara de Comercio de Bogotá (CCB)*. <https://www.ccb.org.co/Sala-de-prensa/Noticias-CCB/2021/Enero/Al-cierre-de-2020-las-empresas-de-Bogota-y-la-Region-cayeron-11>
- Alcántara, M. (1995). *Gobernabilidad, crisis y cambio. Elementos para el estudio de la gobernabilidad de los sistemas políticos en épocas de crisis y cambio*. Fondo de Cultura Económica.
- Birch, A. (1984). Overload, ungovernability and delegitimation: the theories and the British case. *British Journal of Political Science*, 14(2), 135-160.
- Borda, S. (2020). *Parar para avanzar*. Planeta.
- Bourricaud, E. (1992). Governance at the center and at the periphery. En L. Albala-Bertrand (Coord.), *Democratic culture and governance* (pp. 35-49). Unesco.
- Buchanan, J. y Wagner, R. (1983). *Déficit del sector público y democracia*. RIALP.
- Calmémonos y abramos el espacio a un diálogo amplio. (2021, mayo 4). *El Espectador*. <https://www.elspectador.com/opinion/editorial/calmemonos-y-abramos-el-espacio-a-un-dialogo-amplio/>
- Castells, M. (2009). *Comunicación y poder*. Editorial Alianza.

- Central Unitaria de Trabajadores (CUT). (2019a, 7 de octubre). *Declaración política Junta Nacional de la CUT 3 y 4 de octubre 2019*. CUT Colombia. <https://cut.org.co/declaracion-politica-junta-nacional-de-la-cut-3-y-4-de-octubre-2019/>
- Central Unitaria de Trabajadores (CUT). (2019b, 7 de octubre). *Declaración del Encuentro nacional de emergencia del movimiento social y sindical – 4 de octubre*. <https://cut.org.co/declaracion-del-encuentro-nacional-de-emergencia-del-movimiento-social-y-sindical-4-de-octubre/>
- Claridad, por favor. (2021, mayo 16). *El Tiempo*. <https://www.eltiempo.com/opinion/editorial/claridad-por-favor-editorial-de-el-tiempo-del-16-de-mayo-de-2021-588921>
- Cohen, B. (1963). *The press and foreign policy*. Princeton University Press.
- Comando Nacional Unitario. (2021, abril 16). *Once razones del Comando Nacional Unitario para exigir el hundimiento de la Reforma Tributaria*. CUT Colombia. <https://cut.org.co/once-razones-del-comando-nacional-unitario-para-exigir-el-hundimiento-de-la-reforma-tributaria/>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal). (2020), *Índices socioeconómicos*. <https://www.Cepal.org/es/subtemas/indicadores-economicos-proyecciones>
- Comité Nacional de Paro. (2020, junio 19). *Pliego de Emergencia del Comité Nacional de Paro*. CUT Colombia. <https://cut.org.co/pliego-de-emergencia-del-comite-nacional-de-paro/>
- Crozier, M., Huntington, S. y Watanuki, J. (1975). *The crisis of democracy*. New York University Press.
- Decreto 417 de 2020. “Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional”. *Presidencia de la República de Colombia*. <https://dapre.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%20417%20DEL%2017%20DE%20MARZO%20DE%202020.pdf>
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (Dane). (2019) *Índices socioeconómicos*. <https://www.Dane.gov.co/index.php/indicadores-economicos>
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (Dane). (2020) *Índices socioeconómicos*. <https://www.Dane.gov.co/index.php/indicadores-economicos>
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (Dane). (2021) *Índices socioeconómicos*. <https://www.Dane.gov.co/index.php/indicadores-economicos>

- Descentralizar el diálogo y el liderazgo. (2021, mayo 11). *El Espectador*. <https://www.elespectador.com/opinion/editorial/descentralizar-el-dialogo-y-el-liderazgo/>
- Diálogo y sensatez. (2021, mayo 4). *El Tiempo*. <https://www.eltiempo.com/opinion/editorial/editorial-sobre-la-violencia-en-colombia-el-dialogo-y-la-sensatez-586079>
- Discursos peligrosos disfrazados de legítima defensa. (2021, mayo 13). *El Espectador*. <https://www.elespectador.com/opinion/editorial/discursos-peligrosos-disfrazados-de-legitima-defensa/>
- Doce días de protestas. (2021, mayo 8). *El Tiempo*. <https://www.eltiempo.com/opinion/editorial/doce-dias-de-protestas-editorial-de-el-tiempo-del-9-de-mayo-de-2021-587074>
- Dowding, K. y Kimber, R. (1983). The meaning and use of ‘political stability’. *European Journal of Political Research*, 11(3), 229-243. <https://doi.org/10.1111/j.1475-6765.1983.tb00060.x>
- Ejemplos pacíficos. (2021, mayo 28). *El Tiempo*. <https://www.eltiempo.com/opinion/editorial/editorial-sobre-la-musica-colombiana-y-las-protestas-592083>
- El diálogo debe prepararse para más que “escuchar”. (2021, mayo 8). *El Espectador*. <https://www.elespectador.com/opinion/editorial/el-dialogo-debe-prepararse-para-mas-que-escuchar/>
- El drama de Cali. (2021, mayo 5). *El Tiempo*. <https://www.eltiempo.com/opinion/editorial/editorial-sobre-la-situacion-critica-en-cali-586356>
- El interés general. (2021, mayo 18). *El Tiempo*. <https://www.eltiempo.com/opinion/editorial/editorial-sobre-las-protestas-y-la-intervencion-de-la-fuerza-publica-589373>
- El mensaje de Cali. (2021, mayo 25). *El Tiempo*. <https://www.eltiempo.com/opinion/editorial/editorial-sobre-la-marcha-del-silencio-en-cali-591140>
- Ersson, S. y Lane, J. E. (1983). Political stability in European democracies. *European Journal of Political Research*, 11(3), 245-264. <https://doi.org/10.1111/j.1475-6765.1983.tb00061.x>
- Espinel, Y. (2011). *Entre el optimismo y la incertidumbre. Estudio sobre la Política Pública Distrital de Comunicación Comunitaria (PPDCC) (2003-2009)*. Editorial Inpahu.
- Espinel, Y. (2017, enero 18). *La farsa bipartidista*. Yelior Espinel. <https://www.yeliorespinel.com/post/la-farsa-bipartidista>

- Ferrari, C. y González, J. (2020, abril 13). La cuarentena y las distintas actividades económicas. *Razón pública*. <https://razonpublica.com/la-cuarentena-las-distintas-actividades-economicas/>
- Fundación para la Educación Superior y el Desarrollo (Fedesarrollo). (2021) *Índices socioeconómicos*. <http://dams.fedesarrollo.org.co/prospectiva/publicaciones/prospectiva-economica-septiembre-2021/>
- Gómez, D. (2020, marzo 1). *Colombia en movimiento: reflexiones sobre las movilizaciones en torno al 21N*. Cider. <https://cider.uniandes.edu.co/es/noticia/reflexiones-movilizaciones-21N>
- Habermas, J. (1978). *Razón y legitimidad*. Payot.
- Hurwitz, L. (1973). Contemporary approaches to political stability. *Comparative Politics*, 5(3), 449-462. <https://doi.org/10.2307/421273>
- Instituto Nacional de Salud (INS). (2021, julio 23) *Reporte diario del comportamiento del COVID-19 en Colombia*. Instituto Nacional de Salud. <https://www.ins.gov.co/Noticias/paginas/coronavirus.aspx>
- Iyengar, S., Peters, M. y Kinder, D. (1982). Experimental demonstrations of the ‘not-so-minimal’ consequences of television news programs, *American Political Science Review*, 76(4), 848-858. <https://doi.org/10.2307/1962976>
- Lakoff, G. (2002). *Moral politics: How liberals and conservatives think*. University of Chicago Press.
- Lakoff, G., Dean, H. y Hazen, D. (2004). *Don't think of an elephant! Know your values and frame the debate*. Chelsea Green.
- Los costos no paran. (2021, mayo 26). *El Tiempo*. <https://www.eltiempo.com/opinion/editorial/editorial-sobre-un-mes-de-paro-y-las-consecuencias-en-el-pais-591469>
- Los responsables del caos deben aparecer y ser procesados. (2021, mayo 26). *El Espectador*. <https://www.elespectador.com/opinion/editorial/los-responsables-del-caos-deben-aparecer-y-ser-procesados/>
- Luces y sombras. (2021, mayo 17). *El Tiempo*. <https://www.eltiempo.com/opinion/editorial/luces-y-sombras-editorial-de-el-tiempo-del-18-de-mayo-de-2021-589077>
- Marcus, G. (2002). *The sentimental citizen: Emotion in democratic politics*. Penn State University Press. <https://www.jstor.org/stable/10.5325/j.ctt7v5fq>

- McCombs, M. y Shaw, D. (1972). The agenda-setting function of mass media. *Public Opinion Quarterly*, 36(2), 176-187. <https://www.jstor.org/stable/2747787>
- Nelson, T., Clawson, R. y Oxley, Z. (1997). Media framing of a civil liberties conflict and its effect on tolerance. *American Political Science Review*, 91(3), 567-583. <https://doi.org/10.2307/2952075>
- No nos crean tan moleculares. (2021, mayo 10). *El Espectador*. <https://www.elespectador.com/opinion/editorial/no-nos-crean-tan-moleculares/>
- Norris, P. (1999). *Critical citizens: global support for democratic government*. Oxford university press.
- Organización Mundial de la Salud (OMS). (2020, marzo 11). *Alocución de apertura del Director General de la OMS en la rueda de prensa sobre la COVID-19 celebrada el 11 de marzo de 2020*. Organización Mundial de la Salud. <https://www.who.int/es/director-general/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-media-briefing-on-covid-19---11-march-2020>
- Pardo, D. (2019, noviembre 22). Paro nacional en Colombia: 3 factores inéditos que hicieron del 21 de noviembre un día histórico. *BBC News Mundo*. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-50520302>
- Paro nacional en Colombia: las imágenes de las multitudinarias protestas. (2019, noviembre 22). *BBC News Mundo*. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-50515486>
- Pasquino, G. (2004). *Sistemas políticos comparados*. Prometeo libros.
- Protestas en Colombia: mueren al menos cuatro personas en las protestas antigubernamentales en Cali. (2021, mayo 8). *BBC News Mundo*. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-57290322>
- Proyecto de Ley 010 de 2020. “Por medio del cual se dictan disposiciones orientadas a garantizar el Derecho Fundamental a la Salud dentro del Sistema General de Seguridad Social...”. Senado de la República de Colombia. <http://leyes.senado.gov.co/proyectos/index.php/textos-radicados-senado/p-ley-2020-2021/1791-proyecto-de-ley-010-de-2020>
- Resolución 385 de 2020. “Por la cual se declara la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19 y se adoptan medidas para hacer frente al virus”. Ministerio de Salud y Protección Social. https://www.min-salud.gov.co/Normatividad_Nuevo/Resoluci%C3%B3n%20No.%200385%20de%202020.pdf

- Schmitter, P. (1988). La mediación entre los intereses y la gobernabilidad de los regímenes en Europa Occidental y Estados Unidos en la actualidad. En S. Berger (Comp.). *La organización de los grupos de interés en Europa Occidental* (pp. 353-402). Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- Sin respuestas no podemos pasar la página. (2021, mayo 15). *El Espectador*. <https://www.elespectador.com/opinion/editorial/sin-respuestas-no-podemos-pasar-la-pagina/>
- Un ataque infame. (2021, mayo 6). *El Tiempo*. <https://www.eltiempo.com/opinion/editorial/editorial-sobre-el-uso-de-armas-de-fuego-por-civiles-en-protestas-586679>
- Un bloqueo inhumano. (2021, mayo 23). *El Espectador*. <https://www.elespectador.com/opinion/editorial/un-bloqueo-inhumano/>
- Un mes de paro. (2021, mayo 29). *El Tiempo*. <https://www.eltiempo.com/opinion/editorial/un-mes-de-paro-editorial-de-el-tiempo-del-30-de-mayo-de-2021-592253>
- Un rechazo contundente. (2021, mayo 17). *El Tiempo*. <https://www.eltiempo.com/opinion/editorial/un-rechazo-contundente-editorial-de-el-tiempo-del-8-de-mayo-de-2021-589078>
- Una decisión por completo arbitraria. (2021, abril 28). *El Espectador*. <https://www.elespectador.com/opinion/editorial/una-decision-por-completo-arbitraria/>
- Una nueva oportunidad. (2021, mayo 2). *El Tiempo*. <https://www.eltiempo.com/opinion/editorial/una-nueva-oportunidad-editorial-de-el-tiempo-del-3-de-mayo-de-2021-585493>
- Uprimny, R. (2021, mayo 2). Abusos judiciales y Estado de derecho. *Dejusticia*. <https://www.dejusticia.org/column/abusos-judiciales-y-estado-de-derecho/>
- Vandalismo irracional. (2021, mayo 23). *El Tiempo*. <https://www.eltiempo.com/opinion/editorial/vandalismo-irracional-editorial-de-el-tiempo-del-24-de-mayo-de-2021-590542>
- Vargas, A. (2001). *Notas sobre el Estado y las políticas públicas*. Editorial Unibiblios.
- Velatón por Lucas Villa. (2021, mayo 11). *El Tiempo*. <https://www.eltiempo.com/opinion/editorial/editorial-sobre-lucas-villa-joven-baleado-en-protestas-587773>

Capítulo 3. Del cumplimiento de normas sociales descriptivas en tiempo de pandemia: cooperación colectiva vs. preferencias individuales

IRMA LILIANA VÁSQUEZ MERCHÁN
DIANA TERESA VÁSQUEZ MERCHÁN
JAIME EDISON ROJAS MORA

Introducción

Las instituciones económicas y políticas y las normas o reglas formales e informales moldean el contexto, el contrato social y el desarrollo de un país. Si bien, según Acemoglu y Robinson (2012), las instituciones determinan la pobreza o la prosperidad de un país, las crisis globales requieren medidas extremas para mitigar sus efectos en el desarrollo. Las consecuencias de la pandemia por covid-19 demandan acciones de cada gobierno individualmente y, de manera colectiva, sus esfuerzos se dirigen a la adquisición de vacunas, disminución de los daños económicos, financieros e incluso ambientales cuyos impactos son interdependientes.

La desigualdad es una de las consecuencias que, si bien es reciente, en este tipo de eventos disruptivos incrementan la brecha. Stiglitz (2013) considera América Latina como la región con el más alto nivel de desigualdad, y explica que conduce a una economía menos eficiente y productiva. En el marco de la teoría económica, Stiglitz (2013) se centra en los efectos adversos de la remuneración por incentivos para explicar el comportamiento racional del individualismo en un contexto que requiere trabajo en equipo. Recientemente, este autor plantea

que la pandemia expone aún más las desigualdades globales y sustenta que el camino para salir de la crisis es a través de la cooperación y la redefinición de la globalización (Stiglitz, 2021).

La pandemia en América Latina ha tenido efectos devastadores en el desarrollo económico (Comisión Económica para América Latina y el Caribe [Cepal], 2021a; González-Pérez et ál., 2021), el desarrollo social y el aumento de la desigualdad (Bonet-Morón et ál., 2020; Cepal, 2021b). Cárdenas y Martínez Beltrán (2020) resaltan la contracción económica para la región en 2020 y su recuperación aún más lenta en 2021; asimismo, estos autores señalan que particularmente en Colombia las medidas tomadas inicialmente estaban relacionadas a las pruebas de PCR, al aislamiento estricto y al seguimiento en la capacidad de unidades de cuidados intensivos (UCI). A su vez, en julio 2020, se plantearon una serie de recomendaciones en materia de política económica y de salud pública. Igualmente, diversos autores demuestran el impacto socioeconómico en Colombia causado por la pandemia, entre los que se encuentran el aumento de la informalidad y el desempleo (Bonet-Morón et ál., 2020; Llanes, 2021). Efectivamente, estos resultados ponen en riesgo la puesta en marcha de las medidas restrictivas antes mencionadas propuestas para contrarrestar la propagación de la covid-19 tanto en el país como en Bogotá.

Es precisamente en la ciudad capital que el impacto de la covid-19 se evidencia con un aumento de contagios y de fallecimientos (SaluData, 2021). Así, el confinamiento que se decreta constantemente en Bogotá conduce a que parte de la ciudadanía esté sin motivación frente a lo vivido u observado en este tiempo de pandemia, mientras que otra esté preocupada en cómo sobrevivir y otra más sea totalmente indiferente. Así lo sostienen Stiglitz (2013) e, incluso, Sandel (2012), quienes consideran que las motivaciones intrínsecas individuales son el eje para lograr resultados colectivos, y aún más críticos para el contexto actual del incremento en la desigualdad. Por ende, la ciudadanía como *agente social* está involucrada en el mismo entorno y el resultado de cada uno depende no solo de sus propias decisiones, sino de la de todos los demás.

Así, al primer año de presencia de la covid-19 ha sido importante la convergencia de los intereses individuales y sociales para que el autocuidado y el distanciamiento social operen fácilmente, y donde el

conjunto de reglas evolucione de manera espontánea entre sí. A partir de lo anterior, cabe plantearse la siguiente pregunta: ¿qué factores determinan la relación entre las normas sociales y los comportamientos individuales y colectivos para contrarrestar los efectos de la pandemia? Si bien para Bogotá la reactivación y apertura es una necesidad para sus ciudadanos (*agentes sociales*), se plantea que las normas sociales mitigan el contagio mediante el cumplimiento de las medidas de salud y medidas restrictivas que, a su vez, requieren de factores de cooperación para un resultado óptimo. De tal manera, esta investigación pretende identificar el cumplimiento de medidas restrictivas por la influencia del comportamiento colectivo, cuyas acciones implementadas por quienes recae la decisión son cruciales.

La metodología utilizada en este estudio es un análisis descriptivo, cuyos *agentes sociales* (ciudadanía) disponen de un escenario sobre el confinamiento que inicialmente se implementó en la ciudad capital. Entre los hallazgos están las tendencias explicativas que toman estos agentes a la postura de no cooperar de tipo cognitivo y de tipo motivacional. La incorporación de esta herramienta de teoría de juegos y de economía comportamental permite estudiar las decisiones del individuo a partir del conjunto de interacciones, en este caso, de los agentes sociales, así como identificar los incentivos adecuados y explicar sus preferencias en la aplicación de políticas públicas.

Después de esta introducción, esta investigación comprende tres secciones, además de las conclusiones. En la primera parte, se aborda el marco teórico de capacidad de respuesta institucional e individual a partir de la experiencia de las medidas restrictivas en otros países. En la segunda parte, se describen datos y tendencias en la evolución de la pandemia y las normas de autocuidado y distanciamiento social en la ciudad de Bogotá. En la tercera parte, se expone la relación entre las normas sociales descriptivas y el cumplimiento de las medidas restrictivas partiendo de la literatura relacionada al juego de decisiones desde los agentes sociales. Por último, se presentan las conclusiones. Esta investigación contribuye de manera original a la comprensión de la relación entre las normas y los comportamientos para la puesta en marcha de medidas que requieren de la cooperación para la implementación de políticas públicas.

Una aproximación a la capacidad institucional y los comportamientos desde la perspectiva internacional

Si bien es una realidad que esta pandemia no es la única ni será la última, el Dr. Tedros Adhanom Ghebreyesus, director general de la Organización Mundial de la Salud (OMS), advierte sobre la necesidad de prepararse para las próximas pandemias y refiere que “[l]a historia nos enseña que los brotes y las pandemias son un hecho de la vida. Pero cuando llegue la próxima pandemia, el mundo debe estar preparado, más preparado que esta vez” (citado por Myers, 2020, párr. 2).

Los efectos sociales y económicos de la pandemia varían en cada país por cuestión de preparación o capacidad de respuesta. No obstante, es preciso señalar aquellos países y sus prácticas de donde Colombia y la ciudad de Bogotá pueden tener un aprendizaje como base para la implementación de sus propias medidas. Es justamente en dicha publicación que mencionan las prácticas destacadas de Italia, Mauricio, Mongolia, Nueva Zelanda, Pakistán, Tailandia, Uruguay y Vietnam, que ofrecen lecciones por aprender.

Por esto, esta sección realiza una revisión de literatura desde un enfoque institucional. También analiza el aspecto institucional como factor significativo de la preparación y capacidad de respuesta para estos eventos disruptivos, como la pandemia de la covid-19, y el aspecto social relacionado al comportamiento en el cumplimiento de normas, así como los comportamientos individuales y colectivos en el marco de la pandemia.

Preparación y capacidad de respuesta institucional y económica

Si bien la medida más utilizada ha sido el confinamiento (*lockdowns*, en inglés), también se han impuesto otras restricciones a la movilidad, toques de queda, distanciamiento físico, etc. Por esto, a partir de una revisión de literatura, se observan los diferentes estudios que tienen como base las medidas restrictivas implementadas en algunos de los países cuyas prácticas dejan lecciones aprendidas en términos

de preparación o capacidad de respuesta institucional. Asimismo, se identifica a Colombia en dichos estudios cuando asume diferentes respuestas institucionales para mitigar la propagación del virus.

No obstante, el estudio del Centro de investigación Coronavirus Resource Center (2021), de la Johns Hopkins University, señala que, sin importar si son países ricos o autocráticos, a razón de sus respuestas institucionales efectivas mantuvieron el número de casos y muertes bajos o nulos, como Mauricio, Nueva Zelanda, Finlandia, Mongolia y Vietnam. Por el contrario, hubo también países igualmente ricos o autocráticos con números de contagio y mortalidad bastante altos en su orden: Estados Unidos, India, Brasil, Francia, Turquía, Rusia, Reino Unido, Italia, Argentina y Colombia (según datos al 14 de junio de 2021).

A este propósito, la Escuela de Gobierno Blavatnik de la Universidad de Oxford desarrolla el proyecto *COVID-19 Government Response Tracker*, con el ánimo de rastrear y comparar las respuestas políticas en todo el mundo (Hale et ál., 2020). En el estudio abordan cuatro índices: 1) el de rigurosidad (*Stringency Index*), 2) el de respuesta general del Gobierno, 3) el de contención y salud, y 4) el de apoyo económico. En cuanto al primero, se incluyen indicadores como cierre de escuelas y lugares de trabajo, eventos públicos cancelados, restricciones en reuniones, cierres del transporte público, campañas informativas, restricción en movilidad interna, y controles en viajes internacionales. El de respuesta general del Gobierno comprende los aspectos relacionados a los cierres y demás medidas restrictivas. El siguiente, sobre contención y salud, combina restricciones de confinamiento y la política de pruebas y rastreo de contagios, como también la inversión en vacunas. Por último, el apoyo económico registra las políticas económicas como ingresos para los ciudadanos que requieren ayudas.

Al respecto, estos autores mencionan que, aunque su estudio comprende una serie de políticas gubernamentales, no miden qué tan bien se implementan o se hacen cumplir, a pesar de contar con enlaces en diferentes países para tener acceso a información de medidas y aspectos culturales propios (Hale et ál., 2021a). En este sentido, demuestran una fuerte relación entre la tasa de casos confirmados y los cambios en el índice de respuesta del Gobierno. De este modo, “algunos gobiernos incrementan inmediatamente las medidas a razón de que se

propaga un brote, mientras que en otros países el aumento de la rigurosidad de las respuestas va a la zaga del crecimiento en los casos nuevos” (Hale et ál., 2021b, p. 12). En el primer caso se observan las implicaciones para países como Italia, Reino Unido y China; en el segundo, para Brasil y Estados Unidos, en particular para los primeros 100 días de la pandemia desde marzo 2020.

En este sentido, Angrist et ál. (2021) plantean que no es suficiente el seguimiento a las respuestas individuales de los gobiernos, sino que se requiere de la cooperación global. Los autores mencionan cuestiones como la desigual propagación en ciertos países: los confinamientos en algunos países se dieron cuenta demasiado tarde y en otros demasiado pronto y, a su vez, resaltan medidas asertivas en China, Taiwán, Vietnam y Nueva Zelanda, que solo experimentaron una ola de la enfermedad. Si bien este fue un resultado, aún es posible la cooperación global al menos para las variantes de la covid-19 o futuras pandemias, donde una primera medida requiere de una política de salud para una respuesta inmediata global, así como, paralelamente, el apoyo económico en investigación, adquisición de vacunas y patentes, ayudas económicas a países en desarrollo o de ingresos bajos, entre otras. Cabe resaltar el proyecto de colaboración global denominado Acelerador de Acceso a las Herramientas contra la covid-19 (ACT), que incluye el mecanismo COVAX enfocado en tres aspectos: desarrollo y fabricación de vacunas, política y asignación, y adquisición y entrega a escala mundial (Organización Panamericana de la Salud [ops], 2020).

Otro factor que igualmente moldea y del cual dependen los gobiernos para la toma de decisiones en la implementación de medidas restrictivas es el nivel de inversión y gasto en salud pública. Los gobiernos realizan financiamientos para la adquisición de vacunas mediante diferentes mecanismos o recipientes de los fondos, como lo demuestra el rastreo que realiza la Unidad de Inteligencia de *The Economist* en “The COVID-19 Health Funding Tracker” (The Economist Intelligence Unit [EIU], 2020). En este, Colombia le apostó al mecanismo COVAX de la ACT.

El Observatorio covid-19 de la Comisión Económica para América Latina (Cepal) realiza un seguimiento a las medidas implementadas en ocho aspectos: vacunación, desplazamientos entre y dentro de los

países, economía, educación/escuelas, empleo, género, protección social, y salud (Cepal, 2021c). Dicho seguimiento se aplica a los 33 países miembros de Latinoamérica y el Caribe, donde Colombia ha implementado 194 medidas: entre las primeras señaladas el 10 de marzo de 2020 en protección laboral, se establece el teletrabajo y horarios flexibles; el 12 de marzo se decretó estado nacional de emergencia de salud y la prohibición de reuniones de más de 500 personas, y el 16 de marzo, de más de 50 personas.

Estudios empíricos en el comportamiento y percepciones en el cumplimiento de normas

Los diferentes estudios en mención comprenden fuertemente indicadores de políticas gubernamentales para controlar la propagación del virus, o datos relacionados con número de vacunas, casos, muertes. Sin embargo, otro estudio significativo y cercano a la novedad de esta investigación es el desarrollado por las Universidades de Harvard, Warwick, entre otras (Fetzer et ál., 2020). En dicho estudio señalan las percepciones de los ciudadanos en cuanto a la respuesta gubernamental al inicio de la pandemia. Entre sus hallazgos más significativos se encuentra que, para la mayoría de encuestados, la respuesta de los ciudadanos y gobiernos fue insuficiente, así como la percepción de que creían que sus gobiernos no estaba haciendo lo suficiente y reportaban un mejor bienestar mental después de un anuncio de medida restrictiva a nivel nacional como los confinamientos. No obstante, se señala al Reino Unido como una excepción en sus resultados, así como por una confianza mayor a la respuesta dada por el gobierno, lo que conduce a valores más bajos en aspectos de depresión y preocupaciones, mas no en términos de número de casos y decesos (Coronavirus Resource Center, 2021).

Si bien se mencionan factores institucionales que moldean las acciones gubernamentales para mitigar la propagación, desde el punto de vista de preparación como en la capacidad de respuesta una variable que no se ha examinado es el cumplimiento de dichas normas. El no cumplimiento o violación de las medidas sanitarias puede conducir a la ejecución de medidas sancionatorias de tipo fiscal, monetario o

penal en algunos países; más aún, la inclinación comportamental hacia el no cumplimiento también involucra aspectos sociales de carácter como el tipo de normas descriptivas. La existencia de normas se da en el marco de las instituciones como aquellas “reglas de juego” que rigen el comportamiento y favorecen la implementación de incentivos o motivaciones (Acemoglu y Robinson, 2012). Sin embargo, las sanciones dependen del tipo de medida sanitaria y sus repercusiones, así como del país o región. El Departamento de Derechos de los Ciudadanos y Asuntos Constitucionales de la Unión Europea (Policy Department for Citizens’ Rights and Constitutional Affairs, 2020) analiza las sanciones que, según el caso, establecen medidas como multas individuales o a negocios, sanciones criminales y prisión, así como también el alcance del poder de las fuerzas armadas y policía con respecto a sus tareas, número de unidades y casos particulares.

Cabe destacar un estudio realizado en Australia que revela que, mientras el interés personal y las preocupaciones por la salud motivaron el cumplimiento, las preocupaciones normativas sobre el deber de apoyar a las autoridades dominaron las decisiones de cumplimiento y, por ende, las “sanciones legales no garantizan el cumplimiento” (Murphy et ál., 2020, p. 479). Paz-Noguera (2020) realiza un seguimiento al diseño de políticas públicas sanitarias para la pandemia en diez países de América Latina, agrupados por estilos: fuertes y estrictos, flexibles y laxos. En Colombia, las sanciones se enmarcaron bajo el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana (Ley 1801 de 2016) y queda a cargo de los gobernadores y alcaldes el alcance de su implementación. No obstante, los estudios donde se relacionen las sanciones legales y el autointerés o el cumplimiento del deber son escasos; este es un mecanismo institucional usado como instrumento de implementación de políticas de salud pública en emergencia sanitaria.

Para garantizar de alguna manera el cumplimiento de una medida sanitaria alrededor de la pandemia, estos mecanismos de sanción no conducen necesariamente al éxito de su aplicación. Eyawo et ál. (2021) se concentran en el grupo de países de ingresos bajos y medios, y sostienen que para estos las medidas de confinamiento a largo plazo tienen impactos económicos, sociales y de salud severos. Básicamente, los autores proponen la construcción de una estrategia

ética, efectiva y factible que debe incluir aspectos como lograr el compromiso de la comunidad y fomento de la confianza y, evidentemente, el fortalecimiento del sistema de salud, al menos a corto plazo, con el reclutamiento y capacitación de personal en el área de la salud.

En este sentido, se encuentran otros estudios como el de Ling et ál. (2021), quienes examinan siete países de Asia Pacífico mediante la metodología de análisis de contenido cualitativo (QCA, por sus siglas en inglés) y destacan el desempeño, en primer lugar, de Vietnam y, en segundo lugar, de Nueva Zelanda, cuyos factores de coincidencia son el cumplimiento estricto de la implementación de cierres, sanciones y el alto nivel de confianza de los ciudadanos en su gobierno.

A esto se suman dos factores determinantes en el comportamiento de los individuos: por un lado, Müller y Rau (2020) consideran la relación entre las preferencias económicas para cumplir con las políticas de la crisis causada por la covid-19 y, en especial, se centran en la tolerancia al riesgo junto con la paciencia para estar en confinamiento; por otro, Petherick et ál. (2021) consideran la fatiga de la política pandémica o fatiga conductual relacionada con la disminución de los niveles de adhesión a las políticas protectoras del gobierno en contra de la covid-19, y su modelo compara países que varían en ingresos y geografía.

En Colombia, estas medidas de confinamiento y aislamiento se encuentran en estado de fatiga (Cucunubá, 2021), pues la ciudadanía pide reapertura y reactivación económica. Según la Cámara de Comercio de Bogotá (CCB, 2021),

[...] [e]l desempleo, la inseguridad y la pobreza son los tres principales problemas que los empresarios identifican como negativos para impulsar la reactivación productiva [y entre las principales causas del cierre de negocios están l]as cuarentenas, restricciones al funcionamiento y los confinamientos pasaron del 25% en abril al 28% en mayo. (párrs. 8-9)

Esta entidad agrupa la ciudad de Bogotá y ocho provincias que comprenden 59 municipios del departamento de Cundinamarca. En este sentido, cabe señalar el alcance de las medidas implementadas en la ciudad de Bogotá en cuanto a la capacidad de respuesta institucional,

por una parte, y por el comportamiento y percepciones en el cumplimiento de normas de los ciudadanos, por otra.

El caso de Bogotá: autocuidado y distanciamiento social

Desde inicios de la pandemia y hasta el 16 de junio de 2021, el mundo presentó 176 780 577 casos confirmados; para Colombia, fueron 3 829 879 casos, y en Bogotá, 1 112 483 (29.05 % de contagios totales en el país). De acuerdo con SaluData (2021), las edades entre 20 y 49 años corresponden el 60.58 % del total de personas que padecen el virus en Bogotá. Llama la atención que entre 0 y 9 años, los contagios son mayores en niños (20 991) que en niñas (20 142); no obstante, en las demás escalas de edades (desde 10 años a más de 80 años) predomina el contagio en mujeres y se observa de manera general que el total de casos confirmados prevalece más en mujeres (593 000) que en hombres (519 483). Las personas han sido mayoritariamente aisladas en casa para su recuperación (99.5 %), seguidos de quienes han sido atendidos en el hospital (0.3 %) e internados en una UCI de un hospital (0.2 %). Las localidades con mayores registros son Suba (155 750), Kennedy (136 811) y Engativá (118 413), que en su conjunto agrupan 36.94 % del total.

Datos y tendencias

El indicador de la Ocupación de Unidades de Cuidado Intensivo (UCI) covid-19 mide la utilización de las camas de UCI por los casos diarios por covid-19 confirmados y sospechosos, entre el máximo total de camas de UCI asignadas para la atención de pacientes covid-19 definidas por los prestadores de servicios de salud. Cabe indicar que estos datos pueden variar dependiendo de la demanda poblacional y su morbilidad.

En la figura 1 se expone el promedio porcentual de ocupación de UCI por covid-19 en la ciudad de Bogotá. Según esta información, para el 2020 los meses más críticos fueron julio (87.7 %) y agosto (82.8 %). Desde enero de 2021, los niveles de ocupación de UCI han registrado niveles muy altos (por encima del 70 %), siendo mayo y junio de 2021

los meses con niveles altos de ocupación al registrar más del 95 %, periodo que contribuye a comprender los motivos por los cuales las personas posiblemente estuvieron más expuestas al virus. Cabe señalar que, con el paso de los meses, se ha ido ampliando la capacidad instalada; por lo tanto, resultan preocupantes estas cifras, puesto que, según el Observatorio de Salud de Bogotá, para el 8 de abril de 2020 había 543 camas UCI covid-19 reportadas por IPS, mientras que al 16 de junio de 2021 se registran 2250 camas UCI covid-19 reportadas por IPS, es decir, 414.36 %, se ha incrementado la proporción de capacidad de UCI instalada en los 14 meses de pandemia en la ciudad capital.

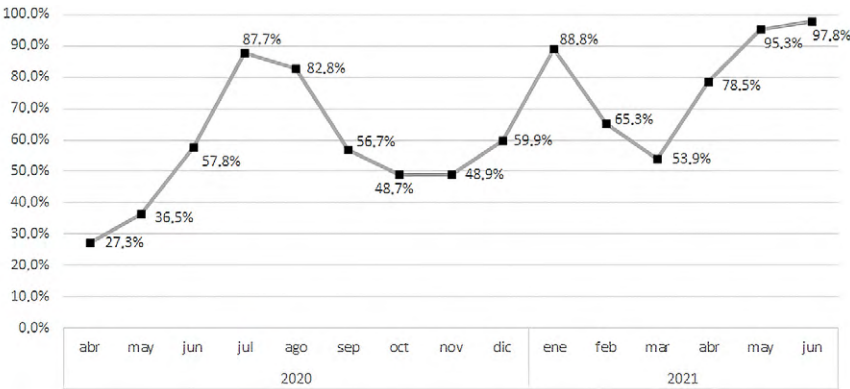


Figura 1. Promedio porcentual de ocupación UCI por covid-19 en Bogotá

Fuente: elaboración propia con datos de SaluData, Observatorio de Salud de Bogotá. Estudio desde el 8 de abril de 2020 hasta el 16 de junio 2021.

Medidas e indicadores de seguimiento y control

En Bogotá se ha gestionado la implementación de documentos técnicos que ha publicado el Ministerio de Salud desde que se conocieron los primeros casos de contagio en el país. Entre estos documentos técnicos se encuentran los siguientes: 59 lineamientos (desde 16 de marzo de 2020 hasta 12 de mayo de 2021), 75 protocolos de bioseguridad (resoluciones), 20 orientaciones (desde 27 de febrero de 2020 hasta 18

de septiembre de 2020), 8 recomendaciones, 10 guías (desde 18 de febrero de 2020 hasta 18 de febrero de 2021), 10 abecé de preguntas y respuestas, 2 cartillas (para niños y adultos mayores), 11 formatos, procedimientos y encuestas, y otros 14 documentos. Todo esto tuvo lugar con el fin de proveer pautas y directrices para la amortiguación de la propagación del virus en la ciudad, particularmente la protección y el cuidado de quienes tienen enfermedades con riesgos y personal que trabaja atendiendo los enfermos.

Fernández (2020) concluye que el gobierno nacional ha tomado decisiones lógicas para afrontar la propagación del virus, y la ejecución asertiva entre la sociedad permitiría la sostenibilidad de las medidas de confinamiento; no obstante, se debe tener en cuenta que no todos los sectores económicos podrán adaptarse a los protocolos y condicionamientos de salubridad que han surgido por la pandemia. Seguidamente, Núñez (2020) refiere que los aislamientos obligatorios han agravado la crisis de la pobreza total y extrema en el país y nombra que existen incentivos perversos en los subsidios que generan menor tributación, menor participación del mercado laboral e incremento de la demanda de subsidios.

A lo anterior se suma que el documento Conpes 4023 (Consejo Nacional de Política Económica y Social, 2021) afirma un impacto negativo de la pandemia por covid-19 en la economía colombiana mediante las medidas de contención que tomó el Gobierno nacional y las medidas de autocuidado y distanciamiento tomadas por los hogares para reducir la velocidad con la que el virus se difundía y contagiaba a la población. Por ello, dicho documento propone que, a partir de la movilidad humana, se logre evaluar los posibles efectos de las reaperturas y describir la dinámica de la enfermedad según cinco tipos de poblaciones: susceptibles, expuestos, asintomáticos, infectados y recuperados.

Recientemente, el Observatorio de Salud de Bogotá ha realizado un seguimiento detallado de tres indicadores por medio de un “semáforo” para la ciudad capital y se distinguen sus 20 localidades (19 urbanas y 1 rural), a partir de la semana del 14 de febrero de 2021. Para esta investigación se calcula el promedio registrado desde la semana del 14 de febrero de 2021 hasta el último periodo con el que se cuenta

la información que es la semana del 6 de junio de 2021. En la tabla 1, se presentan descripción, escalas y observaciones para cada indicador: capacidad y desempeño del sistema de salud, nivel situacional y transmisión comunitaria.

Tabla 1. Indicadores de seguimiento de la pandemia por SARS-CoV-2/covid-19

N.º	Indicador	Descripción	Escala	Observaciones
1	Capacidad y desempeño del sistema de salud	Refleja la capacidad de respuesta del Sistema de Salud, frente a la pandemia por SARS-CoV-2/ covid-19	1 = adecuada 2 = moderad 3 = limitada	Es la aproximación al número entero más cercano de la ponderación de los siguientes indicadores: i. Porcentaje de camas de UCI ocupadas para SARS-CoV-2/ covid-19 en Bogotá. ii. Porcentaje de camas de hospitalización general ocupadas en Bogotá. iii. Tasa de letalidad de los casos hospitalizados por SARS-CoV-2/covid-19. iv. Porcentaje de casos investigados dentro de las primeras 24 horas de su identificación.
2	Nivel situacional	Refleja la magnitud de la pandemia en la población que se analice a partir de la medición de la transmisión comunitaria por SARS-CoV-2/ covid-19 y del nivel de capacidad y desempeño del Sistema de Salud y de los Servicios de Salud Pública frente a la covid-19	0 = Apertura total 1 = Alerta verde 2 = Alerta amarilla 3 = Alerta naranja 4 = Alerta roja	No aplica

N.º	Indicador	Descripción	Escala	Observaciones
3	Transmisión comunitaria	Refleja el nivel de intensidad de transmisión comunitaria entre los miembros de una población para analizar la situación general de la covid-19 en una zona determinada.	0 = Casos importados/ esporádicos 1= TC1 2 = TC2 3 = TC3 4 = TC4	Es la aproximación al número entero más cercano de la ponderación de los siguientes indicadores: i. Proporción de incidencia de nuevos casos semanales confirmados de SARS-CoV-2/covid-19 por 100.000 habitantes. ii. Proporción de incidencia de hospitalizaciones semanales por SARS-CoV-2 /covid-19 por 100 000 habitantes. iii. Proporción de incidencia de muertes semanales atribuidas a SARS-CoV-2/covid-19 por 100 000 habitantes. iv. Promedio semanal del número reproductivo efectivo $R(t)$ para SARS-CoV-2/ covid-19.

Fuente: elaboración propia con base en SaluData–Observatorio de Salud de Bogotá (2021).

En la tabla 2 se observa el valor obtenido en cada indicador por localidad y se resaltan aquellos que marcan tres o cuatro, es decir, los niveles más altos del semáforo. El 40 % de las localidades ha presentado los tres indicadores en nivel 3, es decir, capacidad y desempeño limitados del sistema de salud, nivel alto de transmisión comunitaria y alerta naranja en nivel situacional. Estas localidades son Barrios Unidos, Chapinero, Engativá, Suba, Teusaquillo, Tunjuelito, Usaquén y Usme. A su vez, Bogotá alcanza nivel 3 en los tres indicadores. Esto evidencia una necesidad de continuar previniendo contagios en la ciudad capital hasta que no haya una vacunación masiva.

Tabla 2. Semáforo de indicadores de seguimiento de la pandemia por SARS-CoV-2/covid-19 en Bogotá y localidades

Localidad vs. Indicador	Capacidad y desempeño del sistema de salud	Nivel situacional	Transmisión comunitaria
Antonio Nariño	2	3	3
Barrios Unidos	3	3	3
Bogotá D.C.	3	3	3
Bosa	2	3	3
Chapinero	3	3	3
Ciudad Bolívar	3	3	2
Engativá	3	3	3
Fontibón	2	3	2
Kennedy	2	3	3
La Candelaria	2	3	3
Los Mártires	2	3	3
Puente Aranda	2	3	3
Rafael Uribe Uribe	2	3	3
San Cristóbal	2	3	2
Santa Fe	2	3	3
Suba	3	3	3
Sumapaz	2	1	0
Teusaquillo	3	3	3
Tunjuelito	3	3	3
Usaquén	3	3	3
Usme	3	3	3

Fuente: elaboración propia con base en SaluData–Observatorio de Salud de Bogotá. Se calculó un promedio de los indicadores obtenidos desde la semana del 14 de febrero de 2021 hasta la semana del 6 de junio de 2021.

Con corte al 16 de junio de 2021, del total de 7 834 167 habitantes en Bogotá, se ha avanzado con la vacunación de primera dosis en el 34.48 % y segunda dosis en el 14.58 %. Es decir, falta considerablemente alcanzar la inmunidad de rebaño que se estima con un esquema de vacunación completo en 70 % de la población (5 483 917).

No obstante, se demuestra el bajo nivel de preparación en Bogotá al inicio de la pandemia, pues la capacidad de respuesta en términos de medidas sanitarias se incrementó con respecto a la capacidad y

desempeño del sistema de salud, nivel situacional y transmisión comunitaria. Si bien estos datos demuestran la implementación de medidas gubernamentales en la ciudad para mejorar la capacidad de respuesta institucional, se considera necesario analizar qué conduce a que las personas respondan o no al cumplimiento de unas medidas restrictivas sanitarias para mitigar la propagación del virus. Por ende, si bien se exponen datos institucionales relacionados con el sistema de salud, el comportamiento de las personas individual y colectivo está sujeto a factores que modifican su toma de decisiones en torno a sus preferencias económicas y preocupaciones normativas.

Relación normas sociales vs. cumplimiento de medidas

Es bastante común observar comportamientos colectivos que pueden resultar en consecuencias negativas para la sociedad, como puede ser el caso de la corrupción, algunas prácticas de violación de derechos humanos o la evasión de impuestos. El estudio de las *normas sociales* nos permite analizar los comportamientos colectivos. De acuerdo con Bicchieri (2017), es importante comprender la naturaleza de aquellos comportamientos colectivos en los que las acciones de los demás influyen en la toma de decisiones individual. En este sentido, podemos entender que el cumplimiento de una norma puede estar determinada por la expectativa sobre el comportamiento de los demás en condiciones similares y dichas expectativas pueden ser *normativas o empíricas*; estas últimas han sido definidas por la literatura como *normas descriptivas*.

De acuerdo con lo anterior, se adoptará la definición de Bicchieri (2017) sobre norma descriptiva: “es un patrón de comportamiento al cual los individuos prefieren adaptarse y funciona con base en la condición de que creen que la mayoría de las personas de su red de referencia se ajustan a él” (p. 19). Por lo tanto, actuar a partir de una importante influencia de las normas sociales puede alejar a un colectivo de un comportamiento deseado, como por ejemplo el cumplimiento de las medidas de contención frente a la propagación del virus.

Investigaciones demuestran que cuanto más vean los demás cumplir las normas o peticiones, más probable será que ellos mismos las cumplan. Además, cuanto más vean las personas que los demás violan o desobedecen, más probable será que ellos hagan lo propio. Van Rooij et ál. (2020) indagan cómo las normas sociales descriptivas inciden en el nivel de cumplimiento de las medidas de autocuidado y encuentran que, mientras mayor sea la frecuencia de observar a los demás cumplir con estas medidas, también hay un mayor cumplimiento por parte de los individuos encuestados.

Por otro lado, hay dos elementos que diferencian una norma descriptiva de una costumbre compartida. En el caso de una norma descriptiva, las personas no prefieren realizar un determinado comportamiento independientemente de lo que hagan los demás. En cambio, su preferencia por la conformidad está condicionada por la observación (o la creencia) de cómo actúan los demás. Los “otros” en este caso deben ser de alguna manera relevantes para el actor.

En las normas descriptivas, las expectativas sobre lo que hacen los demás desempeñan un papel decisivo a la hora de elegir (o evitar) una acción, ya que en su ausencia se pueden elegir acciones diferentes. La principal diferencia entre una costumbre y una norma descriptiva radica en las razones por las que la gente las sigue, ya que, desde un punto de vista observacional, las prácticas pueden parecer idénticas. Comprender esta distinción es crucial si se quiere promover un cambio de comportamiento hacia un escenario deseado; en este caso, puede ser un mayor grado de autocuidado.

Dilema de los bienes públicos

Es importante remarcar que, en las normas descriptivas, juegan un papel importante las expectativas sobre lo que hacen los demás y, así, elegir o evitar una acción específica; en este sentido, la diferencia con una costumbre radica en las razones que llevan a las personas a seguir cierto comportamiento. Esto puede ser uno de los determinantes de por qué cada vez menos personas cumplen con las medidas más estrictas y por qué las administraciones han venido relajando o flexibilizando su implementación.

No cabe duda de que el estado ideal consistiría en que todos los individuos pertenecientes a un mismo grupo decidieran cumplir en el más alto nivel las medidas de mitigación. Sin embargo, desde el punto de vista del análisis de la teoría de juegos, podemos asociar este tipo de interacciones al famoso *dilema de los bienes públicos*. La característica principal de este juego es que, si bien la provisión de un bien público está en función de los aportes de todos los individuos que componen una sociedad y, a pesar de existir un aparente mundo ideal, donde todos los individuos involucrados aportan y maximizan la prestación del bien, existe un alto incentivo a aprovecharse del aporte de los demás, evitando los costos por el uso del bien público. Estos individuos son denominados *free riders*. En este caso, una persona esperaría que los demás cumplieran con las medidas y, de esa forma, minimizar la probabilidad de contagio, pero no necesariamente esa persona acataría las medidas.

De acuerdo con Ostrom y Ostrom (1999), un bien público cumple dos características fundamentales: la primera es la no exclusión; la segunda, la no rivalidad. En este sentido, podríamos entender la salud y la protección contra el contagio del virus como el bien público, y el cumplimiento individual de las medidas para reducir el contagio como el aporte que cada uno haría para la obtención del mencionado bien. Por lo tanto, se puede considerar que el pago obtenido por cada individuo de su decisión de cumplimiento está dado por el nivel de cumplimiento propio y por el nivel de cumplimiento de todos los individuos en el grupo social en el cual se desempeña y se podría expresar de la siguiente forma:

$$P_i = c_i + \alpha \sum_{i=1}^N g_i \quad (1)$$

En (1), c_i es el cumplimiento propio, que puede ser alto o bajo, y $\sum_{i=1}^N g_i$ corresponde a la sumatoria del cumplimiento (o aporte) de los demás individuos del grupo social, que también puede ser alto o bajo. Es evidente que, cuanto menor sea el aporte de los demás, menor será el pago total y, por lo tanto, menor será la protección total contra el

contagio del virus. Si además se asume que el cumplimiento de las medidas tiene un costo para los individuos (económico, emocional o social), es evidente que la estrategia dominante para cada individuo será elegir siempre el nivel bajo de cumplimiento de las medidas.

La literatura empírica sobre las interacciones del tipo juego de los bienes comunes —por ejemplo, Palacio García y Parra Carreño (2014)— muestra que en un grupo se encuentran sujetos que son colaboradores y otros que son *free riders*. La característica principal de los sujetos que actúan como colaboradores es que aportan una cantidad significativa si más individuos también lo hacen. En otro sentido, cuando observan que los demás sujetos se comportan como *free riders*, disminuyen su aporte al bien público para no ser los “tontos” del grupo.

En ese sentido, se puede inferir que existe una correlación entre creencias y elecciones, lo que se podría denominar cooperación condicional o recíproca, que a su vez se relaciona con lo ya mencionado sobre las normas sociales (Camerer, 2003). Por lo tanto, se puede concluir que el comportamiento observado y esperado de los demás influye altamente en las elecciones propias, especialmente en ambientes de cumplimiento de normas, como es el evento actual, donde constantemente hemos enfrentado la decisión de cumplir o no unas medidas cambiantes para contrarrestar el contagio del virus.

Dilema del prisionero clásico e iterado

Se dispone un escenario para el confinamiento que inicialmente se dio en Bogotá a través de la aplicación de un *dilema del prisionero clásico*; luego, un escenario del dilema del prisionero iterado que corresponde a los constantes confinamientos decretados.

El primer escenario (la estrategia A o estrategia dominante; tabla 3) fue el escogido por el cuidado propio y el de los demás, así como la conmoción internacional, es decir, se dio cooperación entre las personas y sentimientos como altruismo, solidaridad e intereses personales (protección de la familia y de uno mismo).

Tabla 3. Dilema del prisionero clásico: confinamiento inicial tras la llegada de la covid-19 en Bogotá

	Yo me cuido	Yo no me cuido
Tú te cuidas	• Menor propagación. • En casa o afuera ambos asumen las medidas de protección y prevención. Estrategia A	• Altos niveles de contagios. • Sectorización del confinamiento y excepciones. • El otro/la otra asume las medidas de protección y prevención, mientras tanto yo no asumo ni dentro ni fuera de casa. Estrategia B
Tú no te cuidas	• Altos niveles de contagios • Sectorización del confinamiento y excepciones. • El otro/la otra no asume las medidas de protección y prevención, mientras tanto yo SÍ asumo dentro y fuera de casa. Estrategia C	• Picos de altos contagios • Confinamientos constantes para todo(as) salvo excepciones. • Ni el otro/la otra/ ni yo estamos asumiendo las medidas de protección y prevención del confinamiento ni dentro ni fuera de la casa. Estrategia D

Fuente: elaboración propia.

Sin embargo, ante las recurrentes medidas de confinamiento, este se empezó a percibir como “castigo” y no solo debían asumir los que incumplían, sino también aquellos que sí cumplían. Esto generó una caída en la “sensibilidad” con la que se interesara cierta ciudadanía por adaptar estas medidas de confinamiento en sus prácticas familiares, además de la existencia de quienes por alguna situación no podían mantenerse en confinamiento o quienes debían salir de sus casas por motivos particulares (trabajo, salud, entre otros). Entonces, empiezan a primar las estrategias dominadas B y C (tabla 4) y se deduce que se debería “castigar” a quien “no coopera”. Resulta necesario conocer sus argumentos para la no cooperación, y comprender qué conlleva esta toma de decisiones que impiden un equilibrio óptimo; asimismo, sería preciso identificar por medio de esto posibles mecanismos o alternativas para que “cooperen”. Todo lo anterior generaría un dilema del prisionero iterado, en el que la cooperación podrá obtenerse como un resultado de equilibrio. Cada vez que se dé un confinamiento, es decir,

repetición del juego, se ofrece a cada jugador (ciudadano) la oportunidad de castigar al otro por la no cooperación en *juegos* anteriores.

Tabla 4. Dilema del prisionero iterado: confinamientos constantes tras los frecuentes picos de covid-19 en Bogotá

	Yo me cuido	Yo no me cuido
Tú te cuidas	• Menor propagación. • En casa o afuera ambos asumen las medidas del protección y prevención. Estrategia A	• Altos niveles de contagios. • Sectorización del confinamiento. El otro/la otra asume las medidas de protección y prevención, mientras tanto yo no asumo ni dentro ni fuera de la casa. Estrategia B
Tú no te cuidas	• Altos niveles de contagios. • Sectorización del confinamiento. El otro/la otra no asume las medidas de protección y prevención, mientras tanto yo SÍ asumo dentro y fuera de la casa. Estrategia C	• Picos de altos contagios constantes. • Confinamientos constantes para todo(as) salvo excepciones. Ni el otro/la otra/ní yo estamos asumiendo las medidas de protección y prevención del confinamiento ni dentro ni fuera de la casa. Estrategia D

Fuente: elaboración propia.

A más de 14 meses de la covid-19 en Bogotá, ha sido importante la convergencia de los intereses individuales y sociales para que el autocuidado y el distanciamiento social operen más fácilmente y donde evolucione de manera espontánea el conjunto de reglas para que la cooperación resulte más simple, como el permanente uso de las mascarillas/tapabocas o el acatamiento de medidas de bioseguridad que se han implementado en los puntos de gran focalización de personas como son los centros comerciales, entre otros. Por tanto, “si los jugadores se apartan y adoptan la misma dirección, emplean el mismo lenguaje o trafican con la misma moneda, ambos o todos, ganan” (Vanberg, 1999, citado por Stordeur, 2008, p. 37).

Contrariamente a esta forma de cooperación que ha surgido entre cierta ciudadanía durante la pandemia, se encuentra a quienes deciden

no cooperar, por ende, una divergencia de intereses individuales y sociales. Hay tendencias explicativas a la postura de no cooperar que toman estos decisores como de tipo cognitivo y de tipo motivacional. El primero se relaciona con lo expuesto por Moro et ál. (2011), quienes consideran que una gran variedad de tendencias conductuales anómalas suele darse por ciertas creencias y limitaciones cognitivas en el que se tiene como modelo del tipo de “mejor respuesta”, en el sentido de que supone que el agente da su mejor respuesta porque busca maximizar su propio pago, dadas sus creencias y limitaciones cognitivas. El segundo se relaciona con la explicación de Fehr y Fischbacher (2002), en cuyo estudio identifican que socialmente hay preferencias hacia estrategias dominadas ante la ausencia de motivación.

Para este caso es evidente que las personas indiferentes o desmotivadas por los efectos de la pandemia no están empleando los protocolos de bioseguridad y están circulando en las calles, exponiéndose además a un comparendo y ante el conocimiento de asumir el pago por este mismo. Con respecto a esto, Sabogal et ál. (2016), en su estudio sobre lo ineficiente que resulta el aumento de sanciones de los adolescentes infractores en delitos graves, presentan, por un lado, al infractor potencial como jugador que tiende a incumplir si la penalidad es baja, pero que el incentivo cambia cuando se enfrente a una penalidad alta; por otro, la autoridad que persigue ciertos objetivos y que elegirá sus acciones según ciertas preferencias.

Conclusiones

En América Latina, Colombia es uno de los países con el mayor número de medidas implementadas, después de Argentina y Chile, aunque esto no quiere decir que, a mayor número de medidas, mayor efectividad, sino que puede demostrar las falencias del sistema de salud, económico, fiscal y social. Así, se plantean dos factores determinantes para afrontar la pandemia: la preparación y la capacidad de respuesta institucional. La preparación de los países, sin lugar a duda, es un aspecto clave para determinar su punto de partida y la forma en que diseña sus políticas públicas. Sin embargo, la capacidad de respuesta institucional evidencia las falencias del sistema de salud y de confianza en los gobiernos.

Las medidas implementadas como confinamiento, distanciamiento social, cierre de locales, cierre de escuelas, entre otras, evidencian la necesidad de alinear las medidas restrictivas con lo sancionatorio. Cabe señalar que las medidas sancionatorias de tipo económico, legal o penal relacionadas al incumplimiento de una medida restrictiva sanitaria relacionada con la covid-19 no funcionan por sí solas, sino que además involucran la norma descriptiva social, la relación entre los intereses o preferencias económicas y el comportamiento individual y colectivo hacia su cumplimiento. De aquí que se evidencie la necesidad de la reconstrucción de un contrato social de país como en cada una de las ciudades, principalmente Bogotá.

El confinamiento que se decretó a principios de la pandemia evidencia un alto nivel de acogimiento de estrategia A (*decisión/estrategia óptima*) por la ciudadanía (*jugadores*). Tras el avance de la propagación, los jugadores tomarían decisiones entre adoptar o no las medidas de confinamiento (*estrategias dominadas B, C o D, decisiones no óptimas*). Los pagos en ambos escenarios comprenden que los niveles de contagio se mantienen bajos si todos nos cuidamos, pero son altos cuando no todos o ninguno se cuida. Al respecto, según el corte de las cifras que presenta este estudio, se afirma que la ciudad capital estuvo en su peor escenario de la pandemia, en tanto que los niveles de ocupación UCI fueron críticos y, específicamente ante contextos locales como la reapertura económica y la coyuntura del paro nacional, la población económicamente activa entre 20 y 49 años asumió riesgos altos de contagio.

Por una parte, resulta evidente que el autocuidado, los protocolos de bioseguridad y el distanciamiento social deben contar con mayor seguimiento y rigurosidad en población en edades de 20 a 49 años junto con la comprensión y acercamientos con los motivos que les conlleva estar más propensos al contagio. Por otra, la posible relación existente entre la disponibilidad de camas UCI en las localidades de mayor albergue de contagios, como Suba, Kennedy y Engativá, contribuye a observar cómo de manera predeterminada o no las personas toman decisiones por cumplir o no las medidas reglamentadas o sugeridas para evitar el contagio y propagación del virus. De este modo, el éxito de las medidas implementadas para luchar contra la propagación de la

covid-19 depende en gran medida del cumplimiento de los ciudadanos. Este documento proporciona información sobre factores individuales que pueden impulsar el cumplimiento de estas normas y las recomendaciones de comportamiento por parte de las diferentes administraciones locales y nacionales. Asimismo, se analiza cómo en esos factores individuales pueden encontrarse las normas sociales y la toma de decisiones en escenarios interactivos, como los propuestos por la teoría de juegos y, puntualmente, el juego de los bienes públicos.

Por último, se observa cómo, para mantener el cumplimiento, las autoridades pueden centrarse más en intervenciones que aumenten la percepción de las normas sociales (comunicando lo normal y generalizado que es el cumplimiento), diferente al mensaje tradicional que se ha emitido, en el que se acusa al ciudadano de desobediencia y se le atribuye la total responsabilidad del incremento en los casos y en los fallecimientos, así como emitir mensajes que refuercen el apoyo a las medidas y que, por supuesto, reduzcan el costo del cumplimiento. En cuanto al mejoramiento de la gobernabilidad en tiempos de pandemia, se considera que el vínculo entre el comportamiento de los individuos y colectivos se ajusta según la confianza en sus gobiernos, aspecto que puede ampliarse en futuros estudios.

Referencias

- Acemoglu, D. y Robinson, J. (2012). *Why nations fail: The origins of power, prosperity, and poverty*. Crown Business.
- Bicchieri, C. (2017). *Norms in the wild. How to diagnose, measure and change social norms*. Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780190622046.001.0001>
- Bonet-Morón, J., Ricciulli-Marín, D., Pérez-Valbuena, G. J., Galvis-Aponte, L. A., Haddad, E. A., Araújo, I. F. y Perobelli, F. S. (2020). Regional economic impact of COVID-19 in Colombia: An input-output approach. *Regional Science Policy and Practice*, 12(6), 1123-1150. <https://doi.org/10.1111/rsp3.12320>
- Cámara de Comercio de Bogotá (CCB). (2021, junio 6). Resultados mayo 2021 – Encuesta mensual sobre la reactivación productiva Mipymes Bogotá – Región. *Noticias CCB*. <https://www.ccb.org.co/Sala-de-prensa/Noticias-CCB/2021/Junio/Resultados-mayo-2021-Encuesta-mensual-sobre-la-reactivacion-productiva-Mipymes-Bogota-Region>

- Camerer, C. (2003). *Behavioral game theory*. Princeton University Press.
- Cárdenas, M. y Martínez Beltrán, H. (2020, julio 27). COVID-19 in Colombia: Impact and policy responses. *Center for Global Development*. <https://www.cgdev.org/publication/covid-19-colombia-impact-and-policy-responses>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal). (2021a). *Perspectivas del comercio internacional de América Latina y el Caribe 2020: la integración regional es clave para la recuperación tras la crisis*. Naciones Unidas. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/46613-perspectivas-comercio-internacional-america-latina-caribe-2020-la-integracion>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal). (2021b). *Panorama social de América Latina 2020*. Naciones Unidas. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/46687-panorama-social-america-latina-2020>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal). (2021c). *Observatorio COVID-19 en América Latina y el Caribe. Impacto económico y social*. Naciones Unidas. <https://www.cepal.org/es/temas/covid-19>
- Consejo Nacional de Política Económica y Social (Conpes). (2021, febrero 11). *Conpes 4023. Política para la reactivación, la repotenciación y el crecimiento sostenible e incluyente: nuevo compromiso por el futuro de Colombia*. DNP. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Economicos/4023.pdf>
- Coronavirus Resource Center. (2021). *Pandemic Data Initiative*. Johns Hopkins University. <https://coronavirus.jhu.edu/>
- Cucunubá, Z. (2021, junio 8). Tercera ola de covid-19 en Colombia: impacto e implicaciones. *El Tiempo*. <https://www.eltiempo.com/opinion/columnistas/zulma-m-cucunuba/tercera-ola-de-covid-19-impacto-e-implicaciones-zulma-cucunuba-594256>
- Eyawo, O., Viens, A. M. y Ugoji, U. C. (2021). Lockdowns and low- and middle-income countries: building a feasible, effective, and ethical COVID-19 response strategy. *Globalization and Health*, 17(13), 1-5. <https://doi.org/10.1186/s12992-021-00662-y>
- Fehr, E. y Fischbacher, U. (2002). Why social preferences matter – The impact of non-selfish motives on competition, cooperation and incentives. *The Economic Journal*, 112(478), 1-33. <https://doi.org/10.1111/1468-0297.00027>
- Fernández, C. (2020). *Impacto en el mercado laboral de las medidas de aislamiento para combatir el COVID-19* [Reporte de investigación]. Fedesarrollo. <https://www.repository.fedesarrollo.org.co/handle/11445/3935>

- Fetzer, T., Witte, M., Hensel, L., Jachimowicz, J. M., Haushofer, J., Ivchenko, A., Caria, C., Reutskaja, E., Roth, C., Fiorin, F., Gomez, M., Kraft-Todd, G., Goetz, F. y Yoeli, E. (2020). Global behaviors and perceptions in the COVID-19 pandemic. *Harvard Business School Working Paper Series*, 20, 111-158. <https://www.hbs.edu/faculty/Pages/item.aspx?num=58060>
- González-Pérez, M. A., Mohieldin, M., Hult, G. T. M. y Vélez-Ocampo, J. (2021). COVID-19, sustainable development challenges of Latin America and the Caribbean, and the potential engines for an SDGs-based recovery. *Management Research*, 19(1), 22-37. <https://doi.org/10.1108/MRJIAM-12-2020-1119>
- Hale, T., Angrist, N., Goldszmidt, R., Kira, B., Petherick, A., Phillips, T., Webster, S., Cameron-Blake, E., Hallas, L., Majumdar, S. y Tatlow, H. (2021a). A global panel database of pandemic policies (Oxford COVID-19 Government Response Tracker). *Nature Human Behaviour*, 5, 529-538. <https://doi.org/10.1038/s41562-021-01079-8>
- Hale, T., Anania, J., Angrist, N., Boby, T., Cameron-Blake, E., Di Folco, M., Ellen, L., Goldszmidt, R., Hallas, L., Kira, B., Luciano, M., Majumdar, S., Nagesh, R., Petherick, A., Phillips, T., Tatlow, H., Webster, S., Wood, A. y Zhang, Y. (2021b). *Variation in government responses to COVID-19* [Documento de trabajo BSG-WP-2020/032]. Blavatnik School of Government. https://www.bsg.ox.ac.uk/sites/default/files/2021-06/BSG-WP-2020-032-v12_0.pdf
- Hale, T., Angrist, N., Cameron-Blake, E., Dixon, L., Hallas, L., Majumdar, S., Petherick, A., Phillips, T., Tatlow, H., Wood, A. y Zhang, Y. (2021c, marzo 24). What we learned from tracking every COVID policy in the world. *The Conversation*. <https://theconversation.com/what-we-learned-from-tracking-every-covid-policy-in-the-world-157721>
- Hale, T., Webster, S., Petherick, A., Phillips, T. y Kira, B. (2020). *Oxford COVID-19 Government Response Tracker*. Blavatnik School of Government, Oxford University. <https://covidtracker.bsg.ox.ac.uk/>
- Ley 1801 de 2016. “Por la cual se expide el Código Nacional de Policía y convivencia”. Congreso de la República de Colombia. <https://www.policia.gov.co/sites/default/files/ley-1801-codigo-nacional-policia-convivencia.pdf>
- Ling, G. H. T., Md Suhud, N. A., Leng, P. C., Yeo, L. B., Cheng, C. T., Ahmad, M.H.H. y Ak Matusin, A. M. R. (2021). Factors influencing Asia-Pacific countries’ success level in curbing COVID-19: A review using a Social-Ecological System (SES) framework. *International Journal of Environmental Research and Public Health*, 18(4), 1704. <https://doi.org/10.3390/ijerph18041704>

- Llanes, M. C. (2021, marzo 4). Colombia. Efectos del covid-19 sobre el empleo de enero de 2021. *BBVA Research*. <https://www.bbvarsearch.com/publicaciones/colombia-efectos-del-covid-19-sobre-el-empleo-de-enero-de-2021/>
- Moro, R., Freidin, E., Tohmé, F. y Auday, M. (2011). La teoría de juegos conductual, el dilema del viajero alternativo y maximización de pagos. *Estudios de Economía*, 38(2), 457-473. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5342806>
- Müller, S. y Rau, H. (2020). Economic preferences and compliance in the social stress test of the COVID-19 crisis. *CEGE Working Papers*, 391. <https://ssrn.com/abstract=3575633>.
- Murphy, K., Williamson, H., Sargeant, E. y McCarthy, M. (2020). Why people comply with COVID-19 social distancing restrictions: Self-interest or duty? *Journal of Criminology*, 53(4), 477-496. <https://doi.org/10.1177/0004865820954484>
- Myers, J. (2020, septiembre 14). 7 países de los que todos podemos aprender para luchar contra futuras pandemias, según la OMS. *Foro Económico Mundial*. <https://es.weforum.org/agenda/2020/09/7-paises-de-los-que-todos-podemos-aprender-para-luchar-contra-futuras-pandemias-segun-la-oms/>
- Núñez, J. (2020). *Impacto de los aislamientos obligatorios por COVID-19 sobre la pobreza total y extrema en Colombia* [Reporte de investigación]. Fedesarrollo. <https://www.repository.fedesarrollo.org.co/handle/11445/4088>
- Organización Panamericana de la Salud (OPS). (2020, octubre 5). *Acceso a la vacuna contra el COVID-19 mediante el mecanismo COVAX*. OPS. <https://www.paho.org/es/noticias/5-10-2020-acceso-vacuna-contra-covid-19-mediante-mecanismo-covax>
- Ostrom, V. y Ostrom, E. (1999). Public goods and public choices. En M. McGinnis (Ed.), *Polycentricity and local public economies* (pp. 75-91). University of Michigan.
- Palacio García, L. y Parra Carreño, D. (2014). El dilema de la contribución voluntaria a bienes públicos: una revisión de los trabajos experimentales. *Cuadernos de Economía*, 33(62), 123-144. <https://doi.org/10.15446/cuad.econ.v33n62.43668>
- Paz-Noguera, B. A. (2020). Tendencias de los diseños de políticas públicas sanitarias para la pandemia Covid-19 en América Latina. *Universidad y Salud*, 22(3), 327-339. <https://doi.org/10.22267/rus.202203.205>

- Petherick, A., Goldszmidt, R., Andrade, E. B., Furst, R., Pott, A. y Wood, A. (2021). A worldwide assessment of COVID-19 pandemic-policy fatigue. *SSRN Electronic Journal*. <https://doi.org/10.2139/ssrn.3774252>
- Policy Department for Citizens' Rights and Constitutional Affairs. (2020). *The impact of coronavirus measures on democracy, rule of law and fundamental rights in the EU*. European Parliament. <https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/211286/Overview%20Covid%20Measures%20DRF%2014%20LIBE.pdf>
- Sabogal, E., Cortés, H. y Ruíz, D. (2016). *Ineficacia en el aumento de sanciones de los adolescentes infractores en delitos graves* [Tesis de maestría, Corporación Universidad Libre]. Repositorio Institucional Unilibre. <https://hdl.handle.net/10901/9875>
- SaluData. (2021). *Datos estadísticos de salud de Bogotá, D.C.–Colombia*. <https://saludata.saludcapital.gov.co/osb/>
- Sandel, M. J. (2012). *What money can't buy: The moral limits of markets*. Allen Lane.
- Stiglitz, J. E. (2013). *The price of inequality: How today's divided society endangers our future*. W.W. Norton y Company.
- Stiglitz, J. E. (2021). Globalization in the aftermath of the pandemic and Trump. *Journal of Policy Modeling*, 43(4), 794-804. <https://doi.org/10.1016/j.jpolmod.2021.02.008>
- Stordeur, E. (2008). Coordinación social espontánea, juegos y experimentos: una nota introductoria. *Revista de Instituciones, Ideas y Mercados*, 48, 33-71. https://riim.eseade.edu.ar/wp-content/uploads/2016/08/48_3_stordeur_h.pdf
- The Economist Intelligence Unit (EIU). (2020). *The COVID-19 Health Funding Tracker*. <https://covidfunding.eiu.com/>
- Van Rooij, B., De Bruijn, A., Reinders Folmer, C., Kooistra, F., Esra Kuiper, M., Brownlee, M., Olthuis, E. y Fine, A. (2020). Compliance with COVID-19 mitigation measures in the United States. *Amsterdam Law School Research Paper*, 21. <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3582626>

PARTE II
ENFOQUE REGIONAL:
ESTUDIOS DE CASO DE
TRES PAÍSES LATINOAMERICANOS

Capítulo 4. Insumos para el estudio de las relaciones entre Colombia y China en el contexto de la pandemia y la pospandemia¹

CARLOS ALBERTO CHAVES GARCÍA

Introducción

En el marco del actual sistema internacional, China se configura como una potencia mundial, cuyos recursos de poder en ascenso le permitirán liderar los procesos de globalización política y económica a corto y mediano plazo, lo cual implica nuevos desafíos para la inserción internacional de América Latina, en general, y de Colombia, en particular. Bajo el escenario de la pandemia y la pospandemia, resulta de suma importancia efectuar una revisión de las agendas dominantes que han marcado las relaciones entre Colombia y China, con el propósito de establecer los posibles obstáculos y las posibilidades que tiene Colombia para lograr el estatus socio estratégico de China en el contexto de las relaciones sino-latinoamericanas y de las transformaciones y apuestas

1 Texto derivado del proyecto de investigación Fodein “Análisis de las relaciones diplomáticas Colombia-China: obstáculos, potencialidades y desafíos para una asociación estratégica (2000-2020)”, con código 2036501, financiado por la Universidad Santo Tomás.

de la política exterior colombiana que el país requiere para mejorar su perfil internacional. A partir de un enfoque cualitativo de tipo descriptivo-propositivo con aplicación de análisis documental de literatura especializada, este capítulo expone una breve contextualización de las relaciones colombo-chinas para facilitar la comprensión y evolución de dichas relaciones al calor del escenario de pandemia y pospandemia.

En comparación con otros países de la región como, por ejemplo, nuestros socios de la Alianza del Pacífico: México, Chile y Perú, los cuales ya han logrado alcanzar niveles de asociación estratégica con China, los vínculos entre Colombia y China aún se mantienen en un bajo grado de desarrollo, con limitado avance, ya que especialmente desde el lado colombiano se observa que aún no se ha logrado desarrollar una agenda estratégica integral y de largo aliento, que le permita establecer una priorización de temáticas para fortalecer los vínculos políticos con la nueva potencia mundial. A diferencia de China que ha definido una hoja de ruta diplomática para aproximarse a los países latinoamericanos, a partir de sus libros blancos de 2008 y 2016, combinando acciones multilaterales y bilaterales, Colombia aún no establece una estrategia clara de política exterior para conducir las relaciones con potencias como China (Chaves y Flórez, 2020). La creciente proyección de China en los países latinoamericanos amerita realizar investigaciones más detalladas y especializadas sobre su significado y alcance, que superen tanto la dimensión económica, como el habitual énfasis geográfico en los países más representativos de América Latina (Brasil, Argentina, México).

Considerando la necesidad de analizar la dimensión política de nuestros vínculos con China, que sigue siendo una dimensión aún poco estudiada desde la política exterior colombiana (Chaves y Flórez, 2020), a partir de este marco contextual el capítulo busca dar respuesta a dos preguntas relevantes: ¿Cuáles son las temáticas que han dominado habitualmente el análisis de las relaciones entre Colombia y China, y cómo el factor de la pandemia ha alterado o mantenido dichas temáticas? ¿Cuáles son los principales desafíos que debe enfrentar Colombia para poder constituirse en un aliado estratégico de China a futuro?

La estructura del capítulo es la siguiente: la primera sección presenta un breve estado del arte que ayuda a identificar las temáticas

dominantes en el estudio de las relaciones bilaterales entre Colombia y China; la segunda sección presenta un marco histórico y conceptual que facilita la contextualización de dichas relaciones en la última década; la tercera parte señala los aspectos clave de las relaciones en la coyuntura de la pandemia y, finalmente, se presentan unas conclusiones a manera de desafíos para fortalecer y elevar el nivel de las relaciones bilaterales en los próximos años.

Estado del arte

A continuación, se presenta un breve estado del arte sobre el estudio de las relaciones entre Colombia y China. Se trata de una aproximación para establecer puntos de análisis claves para la comprensión y contextualización de dichas relaciones. En el marco de la obra *China en América Latina: reflexiones sobre las relaciones transpacíficas*, editada por el profesor Benjamin Creutzfeldt (2012), se destaca el texto de Jiang Shixue, “Las relaciones de China con Colombia”, que analiza las relaciones bilaterales desde el enfoque de cooperación sur-sur. En dicho texto se identifican las temáticas de seguridad y desequilibrio comercial como agendas sensibles que han afectado el avance de las relaciones entre Colombia y China; el autor también destaca el mutuo desconocimiento entre los dos países como factor de peso para explicar el estado de bajo perfil que caracteriza las relaciones bilaterales. El balance crítico del profesor Shixue permite establecer estos insumos claves para comprender la evolución de las relaciones bilaterales desde los años ochenta.

El artículo de Sandra Borda y María Paz Berger (2012), titulado “Relaciones bilaterales China y Colombia: 1990-2010”, plantea un cuidadoso análisis de tipo histórico de las relaciones diplomáticas desde el ámbito político, a partir del estudio de tres dimensiones clave: drogas, agendas de seguridad, y manejo de derechos humanos, lo que representa un avance frente a la literatura dominante por el énfasis en la dimensión política y por el ejercicio analítico de balance histórico de las relaciones. Este artículo expone las causas por las que se identifica la relación como marginal, debido a la importancia que da China a potencias regionales en América Latina, y a la prioridad histórica de

los lazos entre Estados Unidos (EE. UU.) y Colombia, punto clave para entender por qué Colombia ha relegado históricamente los vínculos con el Asia-Pacífico y con potencias emergentes como China e India.

El texto de Camilo Defelipe (2017), titulado *Perspectivas de las relaciones de China y América Latina: ¿del enfoque bilateral hacia el regional?*, plantea el análisis de las relaciones China-América Latina y el Caribe desde la economía política internacional, identificando el estado actual y las perspectivas de las relaciones económicas birregionales y sus impactos para procesos de integración de la región en los que participa Colombia en términos de ventajas y desventajas. Este abordaje permite establecer las conexiones entre la estrategia multilateral de relacionamiento de China con los países de la región y el rol que pueden jugar los esquemas de integración para favorecer a países como Colombia en relaciones menos asimétricas con China.

El texto de Pastrana et ál. (2017), “Las relaciones entre Colombia y China: perspectivas para una asociación estratégica, comprensiva e integral”, aborda las relaciones bilaterales desde el contexto de construcción de la nueva identidad internacional de Colombia que planteó el Gobierno de Juan Manuel Santos, junto con el papel de la Alianza del Pacífico como mecanismo para promover los vínculos con China y diversificar la agenda bilateral en el escenario de posconflicto que vive Colombia. El texto resalta los intereses estratégicos que orientan la relación bilateral tanto desde Colombia como desde China.

El artículo de Pío García (2018), titulado “La Alianza del Pacífico y Colombia ante la escalada china”, desde una perspectiva geopolítica analiza la hipótesis de autolimitación china de su presencia en América Latina, describiendo el contexto global que condiciona las relaciones de China con América Latina y la potencialidad que tiene la Alianza del Pacífico como mecanismo regional para facilitar la conexión transpacífica de Colombia y ser interlocutor de las demandas y necesidades de los países de esta alianza con China.

El texto de Edgar Vieira (2013), *La transformación de China y su impacto para Colombia*, enfoca el análisis de la construcción de la asociación estratégica bilateral a partir de la comprensión de factores políticos y económicos de la evolución histórica de China, identificando ventajas y oportunidades para mejorar la relación bilateral

en términos de comercio, negocios y relaciones internacionales, con el objetivo de establecer para Colombia una hoja de ruta para orientar con mejor perspectiva la relación con China.

De este breve estado del arte se identifican tres aspectos relevantes para las relaciones China-Colombia: 1) no se ha estudiado con suficiente profundidad la naturaleza, alcance e implicaciones de la categoría conceptual *asociación estratégica* en los análisis de política exterior colombiana frente a China; 2) hay un fuerte peso de la agenda económico-comercial en los estudios de las relaciones Colombia-China, en sintonía con los intereses que han enfatizado tanto Colombia como China en la evolución de la relación, y 3) el análisis de las relaciones bilaterales recientemente se ha abordado a través de terceros actores o desde escenarios regionales (como la Alianza del Pacífico).

Marco histórico y conceptual

China es valorada positivamente como potencia emergente del nuevo orden internacional. Al mismo tiempo, este país asiático desempeña actualmente un papel muy activo para la gobernanza global. China se constituye como un actor clave para el mantenimiento de la paz y la estabilidad no solo en la región Asia-Pacífico, sino en todo el mundo. La irrupción de China en la economía y en la geopolítica mundial supone un *shock* de enormes proporciones que está alterando el escenario internacional, bajo una redefinición de las relaciones asimétricas con los países y regiones en desarrollo. Se considera que los países emergentes como China presionan por reformas a las instituciones de gobernanza global, para reposicionarse en los tableros geoeconómicos y geopolíticos a partir del desarrollo de coaliciones y alianzas interregionales, como mecanismos predilectos por estas potencias emergentes, en el marco de la *nueva diplomacia del sur* (Tokatlian, 2007).

Bajo este enfoque de la nueva diplomacia del sur, se insertan las relaciones de China con América Latina y el Caribe (ALC), en general, y con Colombia, en particular. En el siglo XXI, el interés de China en los países de América Latina y el Caribe ha crecido de forma relevante; la celeridad de la expansión de estos contactos se ha materializado mediante la aplicación de *poder blando* (Nye, 2004), a partir de la

creciente presencia económica de China en la región en términos de comercio, inversiones y finanzas:

El valor total del comercio entre China y América Latina y el Caribe registró para 2021 un nuevo máximo, con más de 450.000 millones de dólares, pese a la incertidumbre en la economía mundial y las vicisitudes causadas por la pandemia de COVID-19 [...]. Yue Yunxia, directora del Departamento de Economía del Instituto de América Latina de la Academia de Ciencias Sociales de China, dijo que el comercio bilateral en 2021 tuvo un desempeño destacado, detallando que según las estadísticas por regiones de las aduanas chinas el valor total del comercio entre China y América Latina y el Caribe y las exportaciones chinas a la región registraron su incremento interanual más alto. (Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe [Sela], 2022, párrs. 1 y 4)

A nivel político, también se observa la aplicación del poder blando chino a través de escenarios de cooperación, escenarios de diplomacia pública y mayor proyección mediante la diplomacia presidencial de China, específicamente las giras de los últimos presidentes chinos, Hu Jintao y Xi Jinping, a la región desde 2001 a 2018. Estas visitas hacen parte de la estrategia de compromiso global de China con regiones en desarrollo, avanzándose en escenarios de cooperación sur-sur en los últimos años, en sintonía con los lineamientos de la política exterior china subyacente en sus planes quinquenales, bajo la idea de forjar una comunidad de destino.

No obstante, el incremento de los vínculos, se hace palpable una carencia de diálogo multilateral frente a China, y continúa observándose una respuesta fragmentada y de corte unilateral por parte de los países latinoamericanos a la creciente presencia de China en la región (Shambaugh, 2011). Como señala Creutzfeldt (2014), “mientras que el gobierno chino busca acuerdos bilaterales e incrementa su involucramiento en las organizaciones regionales, los países latinoamericanos permanecen relativamente poco preparados y en gran parte inconscientes sobre lo que sus vecinos están haciendo acerca de China” (p. 24). Esta situación resulta aún más evidente en el caso de Colombia, cuya política exterior históricamente estuvo desconectada del mundo asiático,

como efecto de su alineamiento político con EE. UU., y por el escenario ideológico de guerra fría.

Desde el punto de vista de las relaciones políticas, la pugna de la guerra fría mantuvo alejada a la región y a Colombia de la influencia china y, aunque se desarrollaron relaciones diplomáticas desde 1980, solo ha sido a partir de la segunda década de este siglo que se empieza a observar un mayor interés en la conformación de una agenda de asuntos estratégicos para ambos países.

La categoría de asociación estratégica resulta altamente sensible para la gestión de las relaciones de China con otros países: la noción de asociación estratégica se considera como un mecanismo jurídico-político de cooperación bilateral o birregional *ad-hoc* en el contexto de una coyuntura específica, a partir de la posguerra fría, principalmente por iniciativa de las potencias del sistema internacional en sus vínculos con países y regiones (Rocha, 2015). De acuerdo con Gajauskaite (2013), las asociaciones estratégicas se caracterizan por ser “una cooperación voluntaria y flexible basada en un compromiso mutuo formal; esta forma de cooperación tiene una amplia gama de aplicaciones, [...] a fin de lograr objetivos estratégicos comunes” (p. 191). El caso de China es de especial relevancia, ya que China ha utilizado este instrumento como eje orientador de sus relaciones diplomáticas de forma creciente en las últimas dos décadas, tanto con potencias como con países en desarrollo.

La debilidad de la asociación estratégica de Colombia con China es también reflejo de la débil estrategia transpacífica de Colombia, la cual es mucho menor que la impulsada por otros países latinoamericanos como nuestros socios de la Alianza del Pacífico, lo que se observa en indicadores de presencia institucional (embajadas y consulados), vinculación a foros económicos de alto nivel como el Foro Económico de Asia Pacífico (APEC), y en el número de tratados comerciales con países de dicha región. Como anota Bernal Meza (2017), “el ascenso global de China como potencia emergente del sistema internacional implica para los países latinoamericanos una redefinición de sus marcos de relacionamiento internacional” (p. 182), y específicamente la revisión de sus estrategias de diálogo e interacción diplomática con China, ya que, a pesar de la existencia de intereses compartidos, también se identifican intereses no coincidentes.

Para el caso colombiano, esta redefinición de su relacionamiento es clave en términos del equilibrio de las relaciones con las grandes potencias (EE. UU. y con China al mismo tiempo), y en términos de la combinación equilibrada entre la opción bilateral, la opción regional: relacionamiento con China a partir de mecanismos como la Alianza del Pacífico que aspira a asumir el rol de interlocutor preferencial y facilitador de cohesión regional en las relaciones China-ALC (Chaves, 2018); y la opción transregional de interacción con China a partir de escenarios como el Foro de Cooperación Asia-Pacífico (APEC) y el Foro de cooperación entre Asia Oriental y América Latina (Focalae).

Desde la teoría constructivista se analiza cómo los actores y las relaciones que han establecido responden a una reorientación de intereses e identidades en un escenario histórico concreto. Esta teoría permite analizar la formación y transformación de identidades en el marco de procesos de socialización entre actores. Precisamente, la *asociación estratégica* se comprendería como una estrategia de redefinición de intereses e identidades, aplicando los postulados de Wendt (1999):

[...] la estrategia constructivista aborda a los intereses y a las identidades como endógenos a la interacción, y por ello como una variable dependiente del proceso. Los cambios estructurales ocurren cuando los actores redefinen quienes son y lo que desean. Las estrategias no son mutuamente exclusivas, pero son diferentes con diferentes ideas. (p. 36)

Las relaciones bilaterales bajo la coyuntura de la pandemia: inversiones y cooperación sanitaria²

En julio de 2019, el presidente Iván Duque efectuó una visita oficial a China en el marco de la víspera del aniversario de 40 años de relaciones

2 Una versión preliminar de esta sección fue publicada en la Red de Estudios China América Latina —REDC AEM— (Chaves, 2020).

diplomáticas entre ambos países, con el objetivo de expandir las relaciones comerciales y los flujos de inversión de la potencia asiática, ámbitos que siguen siendo las agendas centrales de nuestro relacionamiento con China. Actualmente, China es el segundo socio comercial de Colombia, después de EE. UU., pero se prevé que desplazará a EE. UU. antes de 2030. Durante esta visita presidencial se lograron acuerdos para la compra de productos agrícolas como banano y aguacate Hass, y se buscó incrementar las inversiones chinas en Colombia.

Este último punto se ha venido materializando paulatinamente a partir de contratos relevantes que han sido asignados a empresas chinas: 1) la licitación de la primera línea del metro de Bogotá que fue asignada al consorcio China Harbour Engineering Company Limited y Xi'an Metro Company Limited; 2) la construcción del tren eléctrico de occidente que fue adjudicada a China Civil Engineering Construction Corporation; 3) el cierre financiero de la autopista al mar que conecta a Medellín con el Urabá, carretera de cuarta generación de concesiones viales, la cual es una alianza público-privada liderada por la compañía estatal China Harbour Engineering Company, y que cuenta con recursos del Banco de Desarrollo de China³, y 4) el estratégico proyecto aurífero Buriticá adquirido por la empresa Zijin Mining Gold, tras comprar el 100 % de la empresa Continental Gold dueña del proyecto.

Bajo el contexto del inicio de la pandemia, el gobierno chino expresó su apoyo a Colombia mediante el envío de donaciones por valor estimado de 1.5 millones de USD en pruebas para diagnosticar la covid-19, equipos de bioseguridad y respiradores, siendo esto ejemplo de la denominada “diplomacia de las mascarillas” que el gobierno chino impulsó a nivel mundial y a escala regional en América Latina y el Caribe. Tanto la visita del presidente Duque como el apoyo en insumos médicos de China demuestran el mutuo interés para renovar la relación bilateral y darle mayor dinamismo.

3 Esta es la primera inversión privada realizada por una empresa de construcción china y el primer financiamiento de China Development Bank bajo el programa de infraestructura vial 4G de Colombia.

No obstante, renovar no significa necesariamente consolidar y afianzar. Si bien China tiene un claro interés por marcar mayor presencia en América Latina, en general, y en los países andinos como Colombia, en particular, la sola iniciativa de China no es suficiente. En este plano es necesario reconocer que Colombia no ha logrado desarrollar de forma eficaz y por iniciativa propia una estrategia clara ni coherente en el tiempo para reforzar sus vínculos con China, y las aproximaciones han estado dominadas por intereses cortoplacistas de los gobiernos colombianos de turno y con una mirada predominantemente económica, concibiendo a China como fuente de recursos económicos en términos de exportaciones y financiamiento internacional, pero sin considerar desplegar otros necesarios y estratégicos ámbitos de la agenda bilateral. Como señala Velosa (2020):

Colombia ha limitado los espacios de interacción con China al ámbito económico. Este encajonamiento de las relaciones a lo económico impide crear válvulas de escape a la presión que pueden generar los sectores de oposición domésticas al incremento de estas relaciones, e incluso llevarlas a otros escenarios. (párr. 25)

Para mejorar esto, es necesario romper varios muros: históricamente las relaciones bilaterales entre Colombia y China se han visto lejanas por factores geográficos, culturales y económicos, pero fundamentalmente políticos, los cuales han evitado que la relación bilateral pueda avanzar a mayor velocidad. En efecto, al revisar la evolución histórica de la política exterior colombiana, esta se ha centralizado en una relación de alineamiento preferencial con EE. UU., mientras que China —y por extensión el resto de Asia— históricamente no ha sido considerada un real referente geoestratégico para la proyección internacional de Colombia, y solo hasta hace muy poco tiempo tanto los sectores público y empresarial como el académico han empezado a analizar con mayor interés Asia y, en particular, China. Después de cuatro décadas de relaciones diplomáticas con China, la relación para Colombia aún tiene muchos desafíos por enfrentar y muchos aspectos que mejorar, ya que persiste el desconocimiento mutuo que se ha configurado como resultado de dichos muros históricos.

Por parte de Colombia, es urgente proceder a replantear su política exterior y concretamente definir cómo interactuar con China en los próximos años, bajo qué estrategia, qué parámetros van a orientar la relación bilateral, y con qué instrumentos Colombia va a ampliar dicha relación a otras agendas más allá del plano económico-comercial que sigue dominando la relación bilateral. La coyuntura de la pandemia por covid-19 presenta una oportunidad para ello: por un lado, la reciente creación de la Agencia China de Cooperación Internacional para el Desarrollo (Cidca, por sus siglas en inglés) en 2018 abre un nuevo escenario de relacionamiento de alto nivel para fortalecer a corto plazo la financiación de proyectos de desarrollo social en relación con los impactos y la recuperación pospandemia con la Agencia Presidencial para la Cooperación (APC) de Colombia; por otro lado, en el mediano y largo plazo, el país puede perfilar la cooperación técnica china en temáticas relevantes para lograr cumplir los objetivos de desarrollo sostenible de la agenda 2030, tales como ciencia, tecnología e innovación, infraestructura portuaria y digital, cambio climático, biodiversidad y desarrollo de energías limpias; todos estos sectores resultan de alto valor estratégico en los que China actualmente expresa un gran interés de jugar un rol protagónico y Colombia tiene potencialidad de desarrollo.

Para esto se requiere renovar tanto las formas como los contenidos con el fin de elevar las relaciones con China a nivel estratégico, lo cual pasa por replantear la acción externa de Colombia frente a las propuestas de China: por ejemplo, ninguna entidad gubernamental colombiana se ha pronunciado hasta la actualidad de forma concreta sobre el posible ingreso del país a la iniciativa de la Franja y la Ruta (BRI, por sus siglas en inglés), el país no ha logrado un estatus de asociación estratégica con China —como sí lo tienen varios países de la región—, y los niveles de relacionamiento multidimensional con China siguen siendo muy bajos. Además, en el ámbito económico, que ha sido el que se ha priorizado en estas cuatro décadas en el acercamiento a China, Colombia sigue estando muy rezagada tanto en el volumen como en la naturaleza del intercambio comercial, y tampoco se han logrado potencializar escenarios regionales para fortalecer estos

vínculos, por ejemplo, por medio de organizaciones regionales como la Alianza del Pacífico o la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (Celac).

Si bien es positivo para la agenda económica del país incrementar las exportaciones de recursos naturales hacia China y atraer flujos de inversión de empresas chinas, tras cuarenta años de relaciones diplomáticas bilaterales, Colombia debe hacer un esfuerzo por ir más allá de la tradicional agenda económico-comercial para diversificar nuestros intereses y vínculos con el gigante asiático; por lo tanto, se requiere definir por primera vez en la política exterior del país una estrategia integral de relacionamiento de alto nivel con China, que aborde y mejore la dimensión económica y comercial, pero que no se limite a ella; una estrategia estructurada en el mediano y largo plazo como política de Estado, que cuente con el respaldo y la participación de actores no estatales.

No obstante este renovado interés, los diferentes gobiernos en Colombia han repetido el mismo error en términos de identificar a China solo como un socio fuente de recursos financieros y potencial mercado de exportaciones colombianas (Velosa, 2014), pero no darle un enfoque multidimensional a la relación bilateral: esta percepción de China se ha convertido en un patrón dominante y permanente en la orientación de la política exterior colombiana hacia la potencia asiática y hacia el mundo asiático en general.

En este plano es necesario reconocer que Colombia no ha logrado desarrollar de forma rigurosa y por iniciativa propia una estrategia diplomática clara ni coherente en el tiempo para reforzar sus vínculos con China, y las aproximaciones han estado dominadas por intereses cortoplacistas de los gobiernos nacionales de turno y con una mirada fundamentalmente economicista de los vínculos bilaterales.

Conclusiones

Actualmente, las relaciones binacionales pasan por un buen momento: se observa un paulatino crecimiento de las inversiones de China en el país, especialmente en los sectores de servicios de telecomunicaciones e infraestructura vial, así como en el marco de la diplomacia

sanitaria impulsada por China en el contexto de la pandemia que ha incrementado los canales de cooperación entre los dos países. Sin embargo, persisten tres desafíos claves para afianzar nuestras relaciones con China y alcanzar la asociación estratégica.

Un primer desafío es la capacidad operativa presente y futura de la política exterior colombiana frente a China: la acción diplomática de Colombia pone de nuevo presente el debate sobre la eficacia de la diplomacia económica y la carencia de una mirada más integral y multidimensional de las relaciones con China. Bajo esta mirada, se observa que no es clara la estrategia de la política exterior colombiana hacia China, más allá del inmediato interés en la agenda económica, la cual sigue siendo dominante frente a otras posibles iniciativas. En términos de la relación entre Colombia y China, la agenda económica de comercio e inversión en infraestructura se ha convertido en un instrumento clave para el gobierno colombiano; sin embargo, en la medida en que Colombia pretenda ser un socio estratégico de China, esta estrategia se queda muy corta; además, el no contar aún con el estatus de asociación estratégica significa la carencia de un mecanismo privilegiado de diálogo de alto nivel que refleja el rezago histórico de los vínculos de Colombia con China.

El segundo desafío para Colombia es que resulta urgente proceder a replantear su aproximación a China y, concretamente, definir cómo interactuar con China en los próximos años; qué parámetros van a orientar la relación bilateral, y con qué instrumentos Colombia va a ampliar dicha relación a otras agendas más allá del plano económico-comercial. La actual coyuntura de la pandemia y pospandemia de covid-19 presenta una gran oportunidad para ello: en el mediano y largo plazo, el país puede perfilar la cooperación técnica china en temáticas relevantes para lograr cumplir los objetivos de desarrollo sostenible de la agenda 2030, tales como ciencia, tecnología e innovación, infraestructura portuaria y digital, cambio climático, biodiversidad y desarrollo de energías limpias, todos sectores en los que China actualmente expresa un gran interés de jugar un rol protagónico y Colombia tiene potencialidad de desarrollar.

Un tercer desafío para fortalecer las relaciones con China pasa por revisar los escenarios multilaterales que pueden servir de vehículo

de interlocución con China, ya que tampoco se ha logrado potenciar bloques regionales para fortalecer estos vínculos; por ejemplo, por los casos de la Alianza del Pacífico y la Celac, pues precisamente estos escenarios podrían ser de alto valor para identificar y concretar acciones conjuntas por parte de Colombia con países socios de la región en la vinculación a iniciativas chinas como la nueva Ruta de la Seda, las licitaciones de redes 5G y el liderazgo ambiental de China en foros multilaterales.

En definitiva, actualmente es más palpable el interés no solo de las élites políticas y gremiales, sino de diferentes sectores de la sociedad colombiana en acercarse a China, por lo cual resulta crucial aprovechar este escenario para lograr traducir este mayor interés en acciones institucionales que impulsen relaciones más fructíferas y favorezcan la inserción internacional de Colombia en el contexto de pospandemia.

Referencias

- Bernal Meza, R. (2017). China en América Latina. Política exterior, discurso y fundamentos: diplomacia pública y percepciones en la región. En E. Pastrana y H. Ghering (Eds.), *La proyección de China en América Latina y el Caribe* (pp. 171-188). Editorial Javeriana, Fundación Konrad Adenauer. <https://doi.org/10.2307/j.ctv893gh5.10>
- Borda, S. y Berger, M. P. (2012). Relaciones bilaterales China y Colombia: 1990-2010. *Colombia Internacional*, 75, 83-129. <https://doi.org/10.7440/colombiaint75.2012.04>
- Chaves, C. (2020, agosto 15). Colombia y China: oportunidades y proyecciones bajo la coyuntura del covid-19. *Redcaem*. <http://chinayamericalatina.com/colombia-y-china-oportunidades-y-proyecciones-bajo-la-coyuntura-de-covid-19/>
- Chaves, C. y Flórez, Á. (2020). *Análisis de las relaciones diplomáticas Colombia-China: obstáculos, potencialidades y desafíos para una asociación estratégica (2000-2020)* [Informe final del proyecto de investigación, Universidad Santo Tomás]. Craiusta. <http://hdl.handle.net/11634/22699>
- Chaves, C. (2018). Aproximación teórica y conceptual para el análisis de la Alianza del Pacífico. *Desafíos*, 30(1), 21-45. <https://doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/desafios/a.5775>

- Creutzfeldt, B. (2014). China en América Latina: seguimiento de la evolución. *CS*, 14, 19-45. <https://doi.org/10.18046/recs.i14.1851>
- Defelipe, C. (2017). Perspectivas de las relaciones de América Latina y el Caribe: ¿del enfoque bilateral hacia el regional?. En E. Pastrana y H. Ghering (Eds.), *La proyección de China en América Latina y el Caribe* (pp. 123-144). Editorial Javeriana; Fundación Konrad Adenauer. <https://doi.org/10.2307/j.ctv893gh5>
- García, P. (2018). La Alianza del Pacífico y Colombia ante la escalada china. *Estudios Políticos*, 52, 15-35. <http://dx.doi.org/10.17533/udea.espo.n52a02>
- Gajauskaite, I. (2013). Strategic partnerships in foreign policy: Comparative analysis of Polish-Ukrainian and Lithuanian-Ukrainian strategic partnerships. *Lithuanian Annual Strategic Review*, 11(1), 189-229. <https://doi.org/10.2478/v10243-012-0028-x>
- Nye, J. (2004). *Soft power. The means to success in world politics*. Public Affairs.
- Pastrana, E., Castro, R. y González, A. (2017). Las relaciones entre Colombia y China: perspectivas para una asociación estratégica. En E. Pastrana y H. Ghering (Eds.), *La proyección de China en América Latina y el Caribe* (pp. 409-446). Editorial Javeriana; Fundación Konrad Adenauer. <https://doi.org/10.2307/j.ctv893gh5.19>
- Rocha, M. (2015). *Las asociaciones estratégicas en el sistema internacional de posguerra fría. El caso de la asociación estratégica China-Unión Europea* [Tesis doctoral, Universidad Autónoma de Barcelona]. Dipòsit digital de documents de la UAB. <https://hdl.handle.net/10803/288282>
- Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (Sela). (2022). *Comercio entre China y Latinoamérica registra nuevo máximo en 2021 pese a pandemia*. <https://www.sela.org/es/prensa/servicio-informativo/20220127/si/77572/comerciochinalc#:~:text=El%20valor%20total%20del%20comercio,por%20la%20Administraci%C3%B3n%20General%20de>
- Shambaugh, D. (2011). Prefacio. En A. Hearn y J. L. León-Manríquez (Eds.), *China engages Latin America: Tracing the trajectory*. Lynne Rienner.
- Shixue, J. (2012). Las relaciones entre China y Colombia. En B. Creutzfeldt (Ed.), *China en América Latina: reflexiones sobre las relaciones transpacificas*. (pp. 279-296). Universidad Externado de Colombia.
- Tokatlian, J. (2007). Las relaciones entre Latinoamérica y China: un enfoque para su aproximación. *Análisis Político*, 59, 46-56. <http://www.scielo.org.co/pdf/anpol/v20n59/v20n59a03.pdf>

- Velosa, E. (2014). China y la Alianza del Pacífico: los limitantes de los roles en el proceso de construcción mutua. En E. Pastrana y H. Ghering (Eds.), *Alianza del Pacífico: mitos y realidades* (pp. 403-431). Editorial Javeriana; Fundación Konrad Adenauer; Universidad Santiago de Cali. <http://pacificallianceblog.com/wp-content/uploads/2018/03/2014-Pastrana-Gehring-Alianza-del-Paci%CC%81fico-Mitos-y-Realidades.pdf>
- Velosa, E. (2020, junio 10). China: atrapada en la política exterior de Colombia. *Heinrich-Böll-Stiftung*. <https://co.boell.org/es/2020/06/10/china-atrapada-en-la-politica-exterior-de-colombia>
- Vieira, E. (2013). *La transformación de China y su impacto para Colombia*. Colegio de Estudios Superiores de Administración; Araújo Ibarra; Universidad Eafit.
- Wendt, A. (1999). *Social theory of international politics*. Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511612183>

Capítulo 5. La gobernabilidad de Bolsonaro durante la pandemia de la covid-19

ÁNGELO FLÓREZ DE ANDRADE

Antecedentes

La República Federativa de Brasil (RFB) es por tamaño y población el mayor país de América del Sur. Con 8 515 770 km² (Central Intelligence Agency [CIA], 2021), su gran extensión hace posible que Brasil comparta fronteras con casi todos los países de América del Sur, salvo con Chile y Ecuador; además, sus 213 445 417 de habitantes también hacen de este país el más poblado de la región (CIA, 2021).

En términos económicos, Brasil es un país importante. Su producto interno bruto (PIB) no es solamente el más alto de la región sudamericana, también es el más elevado de América Latina, con unos 1 839 758.04 millones de dólares (Banco Mundial, 2021a). El tamaño económico y geográfico de Brasil hacen de este país un caso de estudio relevante para América del Sur.

A pesar de su tamaño continental (Bombassaro et ál., 2009) y del impresionante tamaño de su economía, Brasil enfrenta varios problemas sociales, económicos y políticos crónicos. Aunque en términos brutos, tenga el mayor PIB de la región, en términos per cápita, el país ocupa el sexto puesto y es superado por Uruguay, Chile, Guyana, Argentina y Perú (Fondo Monetario Internacional [FMI], 2021). En términos de ingreso, Brasil se posiciona como el noveno país más desigual del mundo, con un índice de Gini similar a sociedades que hasta hace menos

de 30 años tenían sistemas abiertamente racistas como Sudáfrica y Namibia (Banco Mundial, 2021b).

Durante su historia, Brasil ha experimentado resultados económicos irregulares: a algunos periodos de gran crecimiento económico le han seguido periodos de decrecimiento económico y de retroceso social. Uno de los momentos de mayor expansión económica vivida por Brasil recientemente ocurrió entre 2003 y 2010, cuando el país tuvo una tasa de crecimiento promedio del 4.1 %, periodo que también implicó una reducción de los índices de pobreza y desigualdad (Alves Texeira y Costa Pinto, 2012). Asimismo, la lucha contra la desigualdad fue prioridad política del Partido de los Trabajadores (PT) de los expresidentes Lula da Silva y Dilma Rosseff (Partido dos Trabalhadores, 2002, 2010).

Al *boom* económico sucedido entre 2002 y 2010 (Alves Texeira y Costa Pinto, 2012), le sucedió un periodo de pobre crecimiento económico de entre 0.5 % y 3 % entre 2012 y 2014. En 2015 el PIB decrecería 3.8 % y en 2016 un 3.6 % (“Seis gráficos sobre el impulso del crecimiento en Brasil”, 2019). Medios de comunicación reportarían la crisis económica sucedida entre 2015 y 2016 en Brasil como la peor crisis de la historia del país (Oliveira y Coronato, 2016).

La mencionada crisis económica estuvo acompañada del descubrimiento de masivos escándalos de corrupción que envolvían no solo al gobernante PT, sino a buena parte de los entonces partidos aliados del Gobierno e, incluso, a varios líderes de los principales partidos de oposición (Gonçalves Gomes y Rodrigues de Oliveira, 2019). Durante 2013 y 2016 diversos grupos políticos opositores al Gobierno, así como algunos opositores a la democracia brasilera, realizaron diversas marchas y concentraciones para exigir la caída del Gobierno de Dilma Rouseff. Por su parte, grupos afines al Gobierno también salieron a defender su visión política aumentando la crisis y la polarización política (Goldstein, 2016).

En el contexto de polarización política que vivía Brasil, en 2016 el Congreso brasilero realizó un polémico *impeachment* en contra de Dilma Rouseff, de forma que el entonces vicepresidente Michel Temer se convirtió en presidente del país (Almagro Castro, 2018). A pesar de haber sido vicepresidente de Rouseff, Temer se distanciaba políticamente de su antecesora (Flórez de Andrade y Chaves, 2021). Meses

después al ascenso de Temer al poder, este sería investigado por la justicia del país, aunque ese proceso judicial no desembocó en la salida del presidente (Shalders, 2019).

En 2018 Brasil, llevó a cabo sus elecciones presidenciales en las que Jair Bolsonaro, un capitán retirado del Ejército, se presentó como el candidato antisistema. A pesar de esto, Bolsonaro llevaba haciendo política electoral por cerca de 30 años (Fernandez et ál., 2020), perteneciendo a partidos que apoyaron a los gobiernos de Fernando Henrique Cardoso e, incluso, Lula da Silva (Fernandez et ál., 2020). La retórica militarista, machista, homofóbica, prodictadura militar brasileira y nacionalista de Bolsonaro profundizó la polarización política en el país. Por un lado, grupos políticos opositores al PT decidieron apoyar a Bolsonaro, mientras que grupos de izquierda y enemigos políticos de Bolsonaro se posicionaron a favor de Fernando Haddad del PT, candidato cercano a Lula da Silva (Delfino y Manikis, 2019).

En octubre de 2018 se publicarían los resultados oficiales de primera vuelta presidencial. Si bien ningún candidato alcanzó más del 50 % de los votos, lo que obligó a una segunda vuelta, Jair Bolsonaro, entonces afiliado al Partido Social Liberal (PSL), lograría un 46 %, mientras que Fernando Haddad del PT obtendría un 29 %. Estos votos mostrarían una polarización electoral muy clara entre el norte del país —mayoritariamente favorable a Haddad— y el resto del país, más favorable a Bolsonaro. En la segunda vuelta, Bolsonaro salió victorioso con un 55 % de los votos, lo que profundizó esta división geográfica norte-sur (Théry, 2019).

El Gobierno Bolsonaro y la polarización política en Brasil en el periodo previo a la pandemia

Dadas ciertas posturas políticas de Bolsonaro, que incluyen la defensa de la tortura (Tavares, 2021), la simpatía con el golpe militar brasileiro de 1964 y la posterior implantación de una dictadura militar (“4 pontos sobre o discurso de Bolsonaro...”, 2020), así como la admiración de la dictadura de Pinochet en Chile (“As homenagens de Bolsonaro a Pinochet...”, 2019), varios sectores políticos del país rechazaron la elección de Bolsonaro como presidente. Iniciado el mandato en enero

de 2019, cerca de un 49 % de los brasileros consideraba que la presidencia de Bolsonaro era “buena” o “excelente”; el 51 % restante se distribuía entre quienes lo consideraban “regular”, “malo” o no tenían una opinión definida (Venaglia, 2019).

Los principales sectores sociales que apoyan el Gobierno Bolsonaro son los empresarios, los evangélicos neopentecostales, los hombres y los blancos. En cuanto a la geografía del apoyo a Bolsonaro, las regiones del sur y del centro-oeste son históricamente las regiones donde el Gobierno del capitán retirado tiene más apoyo. Por el contrario, los sectores menos afines a Bolsonaro son los ateos, los agnósticos, los jóvenes entre 16 y 24 años, los afrobrasileros, los católicos y las mujeres. En términos geográficos, la región nordeste, de donde es originario el expresidente Lula da Silva, es el bastión del antibolsonarismo (“Reprovação de Bolsonaro sobe para 38 %, diz Datafolha”, 2019). A pesar de la evidente polarización política del país, antes de la pandemia, el Gobierno Bolsonaro no había experimentado importantes movilizaciones ciudadanas en su contra.

El Congreso también ha sido un escenario de disputa entre los partidarios de Bolsonaro y sus opositores. En la elección de Congreso de 2019 resultaron elegidos 30 partidos políticos en la Cámara de los Diputados y 22 en el Senado. Si bien, el PSL, partido por medio del cual Bolsonaro resultó elegido presidente¹, se convirtió en la segunda fuerza política más votada en la Cámara de los Diputados, y una de las diez fuerzas políticas más votadas en el Senado, el número de escaños que tenía al inicio del gobierno era insuficiente para establecer un Gobierno sin llegar a acuerdos con otros partidos políticos (Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar [Diap], 2019).

Durante la campaña presidencial, Bolsonaro afirmó que no estaría dispuesto a negociar con los partidos políticos y que se oponía a entregar ministerios o cuotas burocráticas a estos (Dantas, 2018). Sin embargo, durante su primer año de Gobierno, el presidente brasileró logró establecer acuerdos con partidos de derecha —como el Partido

1 En la actualidad, el presidente Jair Bolsonaro rompió su relación con el PSL y no tiene partido. Hoy en día el PSL se declara independiente frente al Gobierno brasileró (Fernandez et ál., 2020).

Progressista, el Partido Liberal o el Partido Social Cristiano— y de centro—Como el Movimiento Democrático Brasileiro o el Partido Social Democrático—. Gracias a esta serie de alianzas, el Gobierno Bolsonaro ha logrado aprobar leyes como la reforma pensional (“Reforma da Previdência...”, 2019) e, incluso, pudo detener múltiples peticiones de *impeachment* en contra del Jefe de Estado (Junqueira, 2020).

Impactos de la pandemia por covid-19 en Brasil

La pandemia por covid-19 ha impactado negativamente a todas las sociedades del mundo. Brasil no ha sido la excepción. Para junio 21 de 2020, la RFB era el segundo país con mayor número de muertos causados por covid-19 en el mundo con más de 500 000 víctimas mortales. Para esa misma fecha, en términos de muertes por cada 100 000 habitantes, Brasil ocupaba el noveno lugar en el mundo (Coronavirus Resource Center, 2021).

En términos económicos y sociales, la pandemia también ha impactado negativamente a la RFB. Según datos oficiales, el PIB del país decreció 4.1 % en 2020 (“Pandemia agravou o aumento da pobreza no Brasil”, 2021). Ante este difícil panorama social y económico, el Congreso brasileiro creó en 2020 una renta básica para las familias más pobres del país, el llamado *auxílio emergencial*. Esta ayuda económica, aprobada por el presidente Jair Bolsonaro en abril de 2020 y con una vigencia hasta diciembre del mismo año, incluía cerca de 120 USD al mes para las familias más pobres del país. Para 2021, cuando la primera fase del *auxílio emergencial* había terminado su vigencia, los indicadores sociales empezaron a demostrar un claro deterioro: los brasileiros que viven por debajo de la línea de pobreza, es decir, con al menos 48.97 USD al mes —246 reales brasileiros— llegaron al 12.8 %, alcanzando unos 27 millones de personas. Previamente a la pandemia, a finales de 2019, el desempleo en el país llegaba a 11.9 % (Brito y Naime, 2020); para finales de 2020, escaló a 14.6 % (Pimenta et ál., 2020).

La actitud de Bolsonaro frente a la pandemia ha sido cambiante, a pesar de que ha habido momentos en los cuales el presidente ha desestimado la gravedad de la covid-19, llamándola “gripezinha” —gripecita— (“2 momentos em que Bolsonaro chamou covid-19 de ‘gripezinha’...”,

2020). En lo relativo a las cuarentenas generales, el presidente brasileño ha sido crítico de estas, asegurando que no son efectivas, que destruyen la economía y no detienen la pandemia (Fuccille, 2020). Sobre las vacunas, el militar retirado también ha tenido una actitud variable. Si bien aseguró que la compra de vacunas estaba descartada, el gobernante brasileño ha permitido la compra y producción de vacunas en el país (“Coronavírus: veja a cronologia da doença no Brasil”, 2020)².

También es polémica la decisión del Gobierno Bolsonaro de promover un presunto tratamiento preventivo contra la covid-19. Según Bolsonaro y sus aliados, el uso de hidroxiclороquina, azitromicina e ivermectina podría prevenir síntomas graves entre los afectados por la enfermedad. Estas declaraciones han sido controvertidas por múltiples asociaciones médicas (Passarinho, 2021). Dado el elevado número de muertes y contagios producidos por la covid-19, varios congresistas brasileños decidieron constituir una Comisión Parlamentaria Independiente (CPI) para investigar las acciones del Gobierno con respecto al manejo de la pandemia en la República Federativa (Mori, 2021); gracias a esta CPI, la Procuraduría General de la República ha pedido la investigación del presidente Bolsonaro por presunto prevaricato (Netto, 2021). En medio de esta tensa situación, vale la pena preguntarse cómo ha sido la gobernabilidad de Bolsonaro en medio de la pandemia de la covid-19³.

Marco teórico y conceptual

Tradicionalmente, la gobernabilidad se ha entendido como el opuesto de la ingobernabilidad. En el lenguaje no especializado, el concepto *gobernabilidad* equivale a capacidad de gobernar (Dror, 1996). La gobernabilidad implica “la probabilidad de que el gobierno gobierne a su sociedad, mientras su opuesto, *ingobernabilidad*, significa la posibilidad o probabilidad de que el gobierno deje de gobernar a su sociedad,

2 En la actualidad, el Congreso brasileño investiga un presunto acto de corrupción por parte del Gobierno y sus aliados, producto de la compra con sobrecostos de la vacuna india covaxin (“Brazil suspends Covaxin contract”, 2021).

3 El marco temporal utilizado va desde el comienzo de la pandemia en Brasil, el 26 de febrero de 2020, hasta finales de junio de 2021, fecha en la cual se escribió este trabajo.

no la gobierne (Aguilar, 2010, p. 23). En la misma línea, para Kooiman (2008) la gobernabilidad es la capacidad general de gobernar.

En un sistema democrático multipartidista y presidencialista como el brasileiro, la gobernabilidad es una clave explicativa para entender el margen de maniobra política de los presidentes electos (de Souza, 2018). Tradicionalmente, la gobernabilidad, particularmente en Brasil, se entendía exclusivamente como una potestad del ejecutivo y como la capacidad de este de imponerse sobre otros poderes (Viana y Oliveira, 2018), concretamente sobre el legislativo. No obstante, luego de la constituyente de 1988 en Brasil, la gobernabilidad empieza a entenderse como una cuestión que trasciende el ejecutivo y el legislativo, aunque la incluyan (Dantas, 2018).

Dantas (2018) entiende metafóricamente la gobernabilidad como un horno con varios fogones. Tradicionalmente ese horno (la gobernabilidad) operaba con dos fogones: el legislativo y el ejecutivo. No obstante, ese horno ha obtenido en los últimos años en Brasil nuevos fogones: un poder judicial cada vez más activo y activista (Rangel, 2017). Además del “fogón” judicial, Dantas (2018) añade un fuego más: el de la sociedad civil en su relación con el poder ejecutivo. La razón por la cual Dantas (2018) incluye a la sociedad civil brasileira como un nuevo fogón frente a la gobernabilidad tiene que ver con la aparición de movimientos sociales de masas que presionaron al Congreso brasileiro para exigir la salida de la presidente Dilma Rousseff; dentro de estos movimientos descartarían Movimento Brasil Livre (MBL) o el Movimento Nas Ruas.

Dantas (2018) propone en su análisis la inclusión de la sociedad civil como actor que puede promover o dificultar la gobernabilidad. En su análisis de la relación gobierno-sociedad civil, de Souza (2018) estudia la fuerza que obtuvieron los movimientos sociales en la salida de Dilma Rousseff, así como la relación entre medios de comunicación y Gobierno, haciendo un especial énfasis en la popularidad de la gobernante, así como el apoyo popular de la destitución de la presidente. Por motivos relacionados con el espacio dedicado a la redacción de este capítulo, en este texto se analizará particularmente la evolución de la popularidad de Bolsonaro, teniendo que dejar la relación entre el ejecutivo y la prensa para otra investigación.

Si bien la propuesta de Dantas (2018) de incluir a la sociedad civil como actor que puede promover o dificultar la acción del ejecutivo puede chocar con otras visiones de gobernabilidad como las de Aguilar (2010), se decidió incluir en este texto la visión de Dantas (2018) debido a que fue diseñada particularmente para el contexto brasileiro.

La visión de Dantas (2018) de incluir los cuatro “fogones” de la gobernabilidad va en consonancia con la visión de Kooiman (2008), para quien la gobernabilidad depende de tres factores: 1) de los gobernantes, 2) de los gobernados y 3) de la interrelación entre ambos. Por lo tanto, con el propósito de responder a la pregunta central de esta investigación—¿cómo ha sido la gobernabilidad de Bolsonaro en medio de la pandemia de la covid-19?—, se analizarán las relaciones entre el ejecutivo y el legislativo, entre el ejecutivo y el judicial y, finalmente, entre el ejecutivo y la sociedad civil, teniendo en cuenta la visión de los cuatro fogones de la gobernabilidad en Brasil de Dantas (2018) y la expuesta visión de Kooiman (2008).

Metodología

Para responder la pregunta de investigación, se eligió la metodología de caso de estudio. Para Creswell y Poth (2018), esta es una metodología en la que el investigador estudia un caso a lo largo del tiempo mediante la recopilación de datos en profundidad y que implica múltiples fuentes de información. Los casos de estudio no son novedad en el terreno de la ciencia política, en la que se enmarca este trabajo. Clásicos de la disciplina como Allison (1971) o Dahl (1961) han hecho uso del caso de estudio como metodología de trabajo. Además de los clásicos, buena parte del trabajo realizado en ciencia política utiliza esta metodología (Gerring, 2004).

En este caso, se estudia la gobernabilidad en Brasil entre abril de 2020 y julio de 2021 (fechas que corresponden con el inicio de la pandemia en el país y con la finalización de este escrito), recopilando datos en profundidad y utilizando diversos tipos de fuentes. Con el propósito de analizar las relaciones entre el ejecutivo y el legislativo, será fundamental revisar la convergencia que existe entre las propuestas de

ley hechas por el Gobierno Bolsonaro y los apoyos con los que cuenta este en el Congreso, para lo que será fundamental revisar una fuente concreta: el análisis de las votaciones del Congreso realizado por UOL (Frey, 2020).

Con el propósito de revisar las relaciones entre el ejecutivo y el judicial, y muy particularmente el Supremo Tribunal Federal, se acudirá a las alegaciones de impugnación de incumplimiento de precepto fundamental (ADPF, por sus siglas en portugués), emitidas durante la pandemia, disponibles en la página web del Supremo Tribunal Federal, así como el análisis que Freitas (2020) hace de estas. Las ADPF son acciones destinadas a evitar o reparar daños a derechos constitucionales fundamentales resultantes de las acciones del Poder Público (Santiago, 2021) y, en este caso en particular, del Gobierno Bolsonaro.

En cuanto a la movilización ciudadana, se analizará la evolución de la popularidad de Bolsonaro, utilizando fuentes de instituciones de medición de la opinión pública en Brasil como *DataFolha*, *IBOPE*, *Gallup* y otras.

Para Yin (2014) pueden existir estudios de caso que aborden uno o múltiples casos; en esta oportunidad es un único caso, en donde se estudia la gobernabilidad en Brasil durante la pandemia. Para Gerring (2004), el estudio intensivo de un caso, en esta ocasión la gobernabilidad de Brasil durante la pandemia, tiene como propósito la comprensión de un mayor número de unidades. Así, el estudio de la gobernabilidad de Brasil puede ser útil para el estudio de la gobernabilidad de otras unidades de análisis similares, como la de Estados democráticos en desarrollo, países latinoamericanos y países sudamericanos.

Brasil es un país para tener en cuenta a escala global, y muy particularmente para los países emergentes, dado su tamaño y población. Este país es el quinto más grande en extensión del mundo y el tercero más grande del mundo en desarrollo, solo después de China y Rusia. Por extensión geográfica, es la democracia en desarrollo más grande del mundo. En términos demográficos, Brasil es una de las cinco mayores democracias del mundo (CIA, 2021). Todos estos datos hacen de Brasil un caso de estudio relevante para los países en desarrollo.

En cuanto a América Latina y Sudamérica, como ya se mencionó, Brasil es el mayor país en extensión geográfica y población de ambas

regiones (CIA, 2021). Por otra parte, Brasil es un país democrático y con un sistema presidencialista (Dantas, 2018), lo que no implica un caso excepcional para ambas regiones, puesto que la mayor parte de los países de las regiones sudamericana y latinoamericana también cumplen con estas características. Por lo tanto, el caso de estudio seleccionado no solo aporta al análisis de la gobernabilidad de Brasil en medio de la pandemia por covid-19, sino que también pretende aportar al análisis de otros Estados democráticos en desarrollo, otros Estados latinoamericanos y otros Estados sudamericanos.

Análisis de resultados

Esta sección del trabajo estará dividida en las siguientes partes: 1) en la primera sección, se describirá brevemente el sistema político brasileiro a la luz de la Constitución, haciendo énfasis en las funciones del ejecutivo, dado que Brasil tiene un sistema político presidencialista y puesto que el propósito de este texto es analizar la gobernabilidad del ejecutivo dirigido por Bolsonaro en medio de la pandemia por covid-19; 2) siguiendo la estructura de los cuatro fogones de Dantas (2018), se analizará la relación ejecutivo-legislativo en Brasil y, en particular, cómo funciona la relación del Congreso actual con el gobierno brasileiro; 3) en la tercera sección, se analizará la relación de la principal corte federal brasileira, el Supremo Tribunal Federal, con el gobierno Bolsonaro; 4) y por último, se analizará la evolución de la popularidad del Gobierno brasileiro durante la pandemia, así como el apoyo popular a su destitución.

Descripción del sistema Político brasileiro a la luz de la Constitución de 1988

Después de más de 20 años de dictadura militar, en 1988 Brasil redactó una constitución democrática (Perlatto, 2018), que creó un sistema político que divide el poder en tres ramas: ejecutiva, legislativa y judicial. Según este documento, el presidente ejerce el poder ejecutivo auxiliado por los ministros del gabinete. Son potestades del presidente nombrar el gabinete de ministros; ejercer la dirección superior de la

administración federal; sancionar, promulgar y hacer promulgar las leyes; vetar proyectos de ley; dirigir la Política Exterior del país; ejercer el comando de las Fuerzas Armadas; proveer y extinguir cargos federales; nombrar los ministros del Tribunal de Cuentas de la Unión; enviar al Congreso Nacional el proyecto de ley de directrices presupuestales y propuestas presupuestarias, entre otras (Constituição da República Federativa do Brasil, 1988).

La constitución brasileira hace del sistema político del país un sistema presidencialista. El presidencialismo implica que los electores deban elegir a su presidente de forma directa, que la elección del presidente sea independiente del poder legislativo, que el presidente sea la cabeza del ejecutivo nombrando el gabinete y que el presidente electo tenga ciertos poderes legislativos (Couto et ál., 2021; Lijphart, 1992; Shugart y Carey, 1992). Todos estos elementos son cumplidos por el sistema político brasileiro (da Silva, 2019). El presidencialismo es una tradición histórica brasileira desde la creación de la República de Brasil en 1889, con excepción de un breve periodo de los años sesenta del siglo xx (Lessa, 2001).

Shugart y Carey (1992) enlistan los poderes que debe tener un presidente para que se pueda hablar de un sistema de presidencialismo robusto. Estos poderes son 1) poder de veto; 2) veto parcial; 3) competencia para editar decretos; 4) iniciativa legislativa exclusiva en algunos asuntos; 5) iniciativa presupuestaria; 6) competencia para proponer referendos; 7) formación del gabinete; 8) disolución del gabinete; 9) disolución del parlamento. Existe un consenso académico en torno a que el ejecutivo brasileiro cuenta con todos estos poderes (da Silva, 2019). Además de estos, da Silva (2019) destaca que el presidente brasileiro cuenta con otros poderes como iniciar el proceso de enmienda a la Constitución; indicar a los jueces de la Suprema Corte (actualmente siete de los once ministros fueron indicados por el presidente Lula da Silva); presentar acción de control de constitucionalidad; ejercer poderes excepcionales durante estados de defensa y de sitio; indicar a los ocupantes de muchos otros cargos importantes, como, por ejemplo, el presidente del Banco Central (que no tiene mandato fijo y puede ser exonerado en cualquier momento por el presidente); presentarse a la reelección.

El poder legislativo recae en manos del Congreso, que está compuesto por dos Cámaras: la Cámara de Diputados y el Senado. La Cámara de Diputados es elegida por un sistema proporcional en cada Estado y en el Distrito Federal (Brasilia); los Estados más poblados tienen una mayor representación que los menos poblados. Por el contrario, cada unidad federal elige tres senadores sin importar el tamaño de la unidad federal. Son funciones del Congreso el recaudo y distribución de rentas; los planes y programas nacionales y regionales de desarrollo; la organización administrativa y judicial del Ministerio Público y de la Defensoría Pública de la Unión; la creación y extinción de cargos, empleos y funciones públicas; la fiscalización de los actos del poder ejecutivo, entre otras (Constituição da República Federativa do Brasil, 1988).

La alta concentración de poder en manos del presidente de la República podría significar que la gobernabilidad en Brasil quedase casi que exclusivamente en manos de este. No obstante, la realidad política del Brasil democrático es diferente, precisamente por su relación con el legislativo; esta relación ha sido denominada *presidencialismo de coalición* (Abranches, 2018). La definición y aplicación del presidencialismo de coalición es fundamental para entender la gobernabilidad de los presidentes en Brasil y, particularmente, la de Bolsonaro en medio de la pandemia por covid-19.

El gran poder que tiene el ejecutivo brasileiro (da Silva, 2019) contrasta con la alta fragmentación del Congreso: en la actualidad hay 30 partidos representados en la Cámara y 22 en el Senado (Diap, 2019). Esta alta fragmentación del legislativo es causada por la diversidad cultural y étnica del país, así como por un sistema electoral proporcional con listas abiertas y con Estados que funcionan como distritos electorales únicos. Estas particularidades políticas de Brasil dificultan que los presidentes cuenten con una mayoría de su partido en el Congreso, razón por la cual los presidentes en Brasil deben establecer coaliciones (Abranches, 2018). Estas coaliciones son entendidas como convenciones en las cuales los partidos políticos llegan a acuerdos por medio de los cuales comparten recursos políticos con el propósito de alcanzar metas conjuntas (Reniu y Albala, 2012).

Mantener una coalición en el Congreso resulta fundamental para garantizar la supervivencia del presidente durante su periodo de gobierno, puesto que la legislación brasilera permite la destitución del presidente. Si bien cualquier ciudadano brasilero puede solicitar un pedido de *impeachment* contra el presidente, la aceptación de esa petición corresponde al presidente de la Cámara de Diputados; si el presidente de la Cámara se niega, es imposible iniciar el proceso de destitución. Una vez el presidente de la Cámara acepta esta petición, se crea una comisión especial de la Cámara para estudiar la solicitud. Esta comisión está compuesta por representantes de todos los partidos, representando la composición partidaria de la Cámara, los miembros de la Comisión deben aprobar o descartar la petición de *impeachment*. En caso de que esta Comisión apruebe la petición, por lo menos dos tercios de la Cámara de Diputados debe aprobar la petición de destitución dos veces. Finalmente, queda en manos del Senado la aprobación o no de la solicitud (Kokay, 2016).

Las coaliciones son establecidas desde el punto de vista del ejecutivo no solo con el propósito de mantenerse en el poder, sino también de promover sus proyectos políticos durante su Gobierno (Couto et ál., 2021). Por medio de las coaliciones, los partidos apoyan estos proyectos, poniendo de por medio ciertas condiciones negociadas durante la discusión y votación de cada proyecto. El presidente y el ejecutivo se benefician del apoyo del legislativo para hacer posible sus proyectos, mientras que a su vez los miembros del legislativo que respaldan al Gobierno obtienen a cambio decisiones de gasto que pueden a su electorado. Muchas de esas negociaciones entre el legislativo y el ejecutivo son puntuales y no significan necesariamente un apoyo irrestricto al ejecutivo (Abranches, 2018).

Sin el apoyo de los legisladores, los gobiernos brasileros no pueden convertir sus proyectos en realidad, congelando su agenda política; esto puede traducirse en una reducción de su gobernabilidad, aislamiento en el legislativo e, incluso, en pérdida de popularidad. Los Gobiernos brasileros que han sido incapaces de conformar coaliciones sólidas en el Congreso no han logrado terminar todo su periodo de gobierno. Por lo tanto, a pesar del gran poder que tiene el ejecutivo y, en su cabeza,

el presidente, las relaciones cercanas con el legislativo son tremendamente necesarias para la gobernabilidad en el país. Esta situación puede estimular la aparición de relaciones de clientelismo entre ejecutivo y legislativo (Abranches, 2018).

El presidencialismo de coalición ha hecho posible que gobernantes de izquierda como Lula da Silva o Dilma Rousseff hayan logrado incluir en algún momento de su Gobierno en su base aliada a partidos de centro como el Partido Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) e incluso de derecha como el Partido Progressista (heredero de Arena, partido de la dictadura) o el Partido Liberal (Freitas, 2016).

La gobernabilidad en el Brasil regido por la Constitución de 1988 ha dependido entonces de ese presidencialismo de coalición. Bajo esa situación, una serie de partidos apodados como *Centrão* (el gran centro) han aprovechado el presidencialismo de coalición para lograr obtener beneficios de manos del Gobierno de turno (Melo y Consentino, 2014). Aunque la composición de este bloque político ha variado a lo largo del tiempo, algunos de los grupos políticos son el PMDB, el PP, el PL, el PTB y el PSD, entre otros. Estos partidos han apoyado, aunque sea durante algunos periodos, los Gobiernos de los centristas Fernando Henrique Cardoso y Michel Temer, aunque también a los izquierdistas Lula da Silva y Dilma Rousseff (Marés, 2016).

En cuanto al poder judicial, son integrantes del poder judicial el Supremo Tribunal Federal (STF); el Consejo Nacional de Justicia, el Superior Tribunal de Justicia; los Tribunales Regionales y Federales y Jueces Federales; los Tribunales y Jueces de Trabajo; los Tribunales Electorales; los Tribunales Militares y los Tribunales de las Unidades Federales. Por sus competencias, la organización que mayor control pueden ejercer sobre la presidencia y, por tanto, sobre la gobernabilidad es el Supremo Tribunal Federal. La función fundamental del STF es servir de guardián de la Constitución y, por tanto, ejercer control de constitucionalidad sobre las leyes. El STF también se encarga de juzgar delitos comunes cometidos por el presidente de la República, el vicepresidente, los miembros del Congreso Nacional (Constituição da República Federativa do Brasil, 1988).

Las relaciones ejecutivo-legislativo y el presidencialismo de coalición en la pandemia por covid-19 en Brasil

Jair Bolsonaro ha pasado por nueve partidos políticos en sus más de 30 años de carrera política. El capitán retirado ha hecho parte del Partido Demócrata Cristiano, Partido Progresista, Partido Progresista Reformador, Progresistas, Partido Laborista Brasileiro (PTB), Partido del Frente Liberal, Partido Progresista (PP), Partido Social Cristiano (PSC) y Partido Social Liberal (PSL). Por este último, Bolsonaro fue elegido presidente, aunque renunció a hacer parte del mismo (Morais, 2019).

En la primera vuelta presidencial, Bolsonaro fue únicamente apoyado por su entonces partido, el PSL, y por el partido de su vicepresidente, Partido Renovador Laborista Brasileño (PRTB). En cuanto a la segunda vuelta, el político ultraderechista, obtuvo dos apoyos extra: el del Partido Social Cristiano (PSC) y el del Partido Laborista Brasileiro (PTB) (“Saiba quais partidos definiram apoio...”, 2018).

La composición de Cámara y Senado mostraba un panorama difícil para Bolsonaro y sus aliados, pues los partidos que lo apoyaron en primera y segunda vuelta (PSL, PRTB, PSC y PSC) sumarían 70 diputados de la Cámara (de un total de 513) y ocho senadores, de un total de 81, (Grandin, 2018). Por lo tanto, resultaba evidente que el presidente electo necesitaba expandir su base aliada para gobernar e, incluso, evitar un *impeachment*.

El temor de una posible ingobernabilidad en Brasil se nutría aún más de las declaraciones de Bolsonaro, quien en más de una ocasión afirmó que no estaría dispuesto a negociar cargos con el Congreso y que crearía un gabinete basado a partir de grupos temáticos como los evangélicos y los terratenientes y no alrededor de los partidos políticos (Fernandez et ál., 2020). Como candidato, el excapitán también aseguró que se oponía a lo que denominó como “vieja política”, en la cual los presidentes acordaban con los partidos políticos la aprobación de sus proyectos a cambio de recursos para sus regiones o cargos políticos (“Bolsonaro, agora adepto ao tomá lá dá cá...”, 2020).

Bolsonaro también fue crítico del accionar del *Centrão* como grupo político que garantizaba apoyos al ejecutivo de turno a cambio de adiciones presupuestales y participación en cargos públicos. El líder derechista llegó a tachar al *Centrão* de “clientelista” (“Bolsonaro, agora adepto ao tomá lá dá cá...”, 2020). La relación entre el ejecutivo y el legislativo durante el Gobierno Bolsonaro ha sido muy diferente del discurso del candidato Bolsonaro. El presidente Bolsonaro nombró como ministros de su gabinete a miembros de partidos como el PSL, el Demócratas (DEM) (Fernandez et ál., 2020), Republicanos e, incluso, miembros de partidos del *Centrão* como el PSD, PP y el PMDB (“Bolsonaro convida Damares Alves para Direitos Humanos...”, 2018).

El presidente Bolsonaro no solo ha nombrado ministros de varios partidos, incluidos varios del *Centrão*, sino que también ha logrado poner de su lado a la mayoría de las bancadas en Senado y Cámara. Antes de la pandemia, entre enero 2019 y febrero de 2020, doce partidos políticos apoyaban en la Cámara más del 90 % de las propuestas de Bolsonaro. Estos partidos eran el PSL, Patriota, DEM, PSC, Partido Nuevo, el Partido de la Socialdemocracia Brasileira (PSDB), Republicanos e, incluso, miembros del *Centrão* como el MDB (sucesor del PMDB), Partido Liberal, PSD y PTB. En total estos partidos suman 230 diputados de un total de 513 diputados.

Además de los doce partidos que antes de la pandemia apoyaban más del 90 % de las iniciativas de Bolsonaro, existen seis partidos más que apoyan más del 50 % de los proyectos del presidente en la Cámara de Diputados: Solidaridad, Ciudadanía, Podemos, PROS, Avante y el Partido Verde. Los miembros de estos partidos en la Cámara suman 52 diputados. En total, los diputados que apoyan a Bolsonaro en más del 50 % de sus proyectos suman 370 diputados, es decir, cerca del 78 % y el 77 % del total de diputados de la Cámara. Los restantes diputados, entre el 22 % y el 23 % restantes, casi todos miembros de los partidos Demócrata Laborista (PDT), Partido Socialista Brasileiro (PSB), Rede, Partido Comunista de Brasil (PCdoB), Partido de los Trabajadores y Partidos Socialismo y Libertad (PSOL) cuentan con diputados que respaldan menos en un 50 % las iniciativas del gobierno (Frey, 2020).

En el Senado, las cifras favorecen aún más al Gobierno. Entre enero de 2019 y febrero de 2020, esta cámara ha apoyado al Gobierno Bolsonaro entre un 90 % y un 89 %. Incluso el PT y el PSB, partidos de oposición, han apoyado más de 50 % de las veces las iniciativas del Gobierno Bolsonaro en el Senado (Frey, 2022).

A pesar de los malos resultados en términos sociales y económicos, el Gobierno Bolsonaro mantiene durante la pandemia cierta estabilidad en cuanto a su apoyo por parte del legislativo. En la Cámara de Diputados, ese apoyo pasó de entre el 78 % y el 77 % antes de la pandemia a entre 75 % y 76 % durante la pandemia. En el Senado, el apoyo al Gobierno ha sufrido una reducción mayor, pues pasó del 98%-90 % previo a la pandemia a 87%-86 % (Frey, 2022).

Bolsonaro no solo ha logrado una amplia base aliada en el seno del legislativo brasileiro, sino que también ha logrado apoyar aliados suyos en puestos clave que impidan la solicitud de *impeachment*. Aunque los presidentes de la Cámara de los Diputados han recibido unas 123 peticiones de destitución del presidente de la República, ninguna ha sido abierta hasta finales de junio de 2021 (Plazas, 2021). Como se mencionó, para comenzar con el proceso de *impeachment*, se necesita la aprobación del presidente de la Cámara. Entre 2019 y 2021, la Cámara de Diputados de Brasil ha elegido dos presidentes: Rodrigo Maia⁴, del gobiernista DEM, y Arthur Lira, del también gobiernista PP (Bodrin et ál., 2019). De esta forma, Bolsonaro ha garantizado que las peticiones de *impeachment* no prosperen, a pesar de que, según varias encuestas, entre el 45 % y 57 % de los brasileiros apoyen hoy en día la destitución del presidente brasileiro (Oliva, 2021).

En definitiva, a pesar de la retórica antipolítica, anticlientelista y anti-*Centrão* del candidato Bolsonaro, el presidente Bolsonaro y su gabinete han contado con un nutrido apoyo en las dos Cámaras del Congreso; además, cuenta con apoyos clave como el del presidente de la Cámara de Diputados, que lo blindan frente al inicio de una petición de *impeachment*.

4 Si bien hoy en día Maia es crítico de Bolsonaro e incluso fue expulsado de su partido, en el momento de su elección recibió el apoyo de Bolsonaro.

La relación del Gobierno Bolsonaro con las principales Cortes brasileras y, particularmente, con el Supremo Tribunal Federal (STF)

En este apartado se examinará la relación entre el poder judicial y, particularmente, del STF con respecto al ejecutivo. La selección del STF como principal actor judicial para este trabajo tiene que ver con las razones anteriormente expuestas: es un tribunal que ejerce como guardián de la Constitución y, por tanto, puede declarar inconstitucional una ley, además de poder juzgar al presidente por delitos comunes (Constituição da República Federativa do Brasil, 1988). En ese sentido, el STF puede modificar o simplemente declarar inconstitucionales leyes expedidas por el ejecutivo, restringiendo el margen de maniobra del Gobierno y, por tanto, su gobernabilidad. Pero el STF no solo puede coartar la gobernabilidad del ejecutivo, como se dijo anteriormente, sino que también puede llegar a juzgar al vicepresidente y al presidente.

Durante los últimos años, el poder judicial brasileiro, en particular el STF, se ha convertido en un actor clave para el control del poder ejecutivo (De Queiroz Barbosa et ál., 2020). Como se explicó, sus dos funciones principales con respecto a la gobernabilidad del ejecutivo son el control de constitucionalidad y el juicio de delitos comunes por parte del presidente de la República (Constituição da República Federativa do Brasil, 1988). Por esa razón, en este apartado se analiza el control de constitucionalidad ejercido por el STF durante la pandemia, así como si existen acciones por parte de este tribunal en contra del presidente o vicepresidente.

El STF está compuesto por once ministros expertos en Derecho. El poder del presidente también se hace presente en el STF, pues sus ministros son nominados por la cabeza del ejecutivo (el presidente) previa elección de la mayoría absoluta del Senado Federal (Constituição da República Federativa do Brasil, 1988). De los once ministros que componen el STF en la actualidad, uno fue nombrado por Collor de Mello, uno por Fernando Henrique Cardoso, tres por Lula da Silva, cuatro

por Dilma Rousseff, uno por Michel Temer y uno por Jair Bolsonaro (Otoboni, 2020)⁵.

Bolsonaro es el presidente brasileiro con la retórica más agresiva en contra del STF desde la democratización del país en 1988 (Amorim Neto y Alves Pimenta, 2020). El presidente de la República ha criticado al STF por discutir la criminalización del racismo y la homofobia (“Bolsonaro critica STF e fala em ‘ministro evangélico’ na Corte”, 2019). En 2019, antes de la pandemia, el presidente Bolsonaro llegó a equiparar al STF con hienas (Amorim Neto y Alves Pimenta, 2020).

Dado que la mayoría de los miembros del STF fueron nombrados por presidentes centristas e izquierdistas, Bolsonaro ha sido un gran crítico de la mayoría de las decisiones del Tribunal, incluso desde que era candidato presidencial. En 2018, el candidato Bolsonaro criticó varias veces al STF por interferir en temas como las privatizaciones y el aborto (“Bolsonaro critica STF e promete colocar gerais nos ministérios”, 2018); el entonces candidato presidencial del PSL llegó a proponer aumentar el número de ministros del STF con el propósito de tener mayor influencia en este Tribunal (“Bolsonaro critica STF por estar “legislando” sobre aborto”, 2018).

Durante la pandemia, las críticas e insultos de Bolsonaro hacia el STF no se han detenido. El presidente y su gabinete han discutido la posibilidad de destituir a once de los magistrados de esta Corte (Gugliano, 2020). Por su parte, el Supremo Tribunal también ha sido crítico de Bolsonaro e incluso ha emitido conceptos jurídicos que chocan con los intereses del ejecutivo, utilizando especialmente el control constitucional como arma de contención del hiperpresidencialismo. Durante la pandemia, el STF ha emitido varias alegaciones de impugnación de incumplimiento de precepto fundamental (ADPF, por sus siglas en portugués) (Freitas, 2020), concepto ya definido durante la metodología de este trabajo.

5 En el momento en el que se escribe este texto, comienzos de julio de 2021, el presidente de la República Federativa de Brasil expresa su interés en nombrar nuevo miembro del STF al jurista evangélico André Mendonça.

Freitas (2020) resalta cinco ADPF expedidas por el STF durante la pandemia frente al accionar del Gobierno Bolsonaro: 1) la descentralización de la adopción de medidas contra la covid-19, 2) la protección de los indígenas, 3) reclusos frente a la pandemia, 4) afrobrasileros frente a la pandemia y 5) la distribución de respiradores entre los entes federales.

La descentralización de las medidas de protección frente a la covid-19 sucedió al comienzo de la pandemia, cuando Bolsonaro se refería a esta como una “gripecita” (“2 momentos em que Bolsonaro chamou covid-19 de ‘gripezinha’...”, 2020) y se oponía con vehemencia a las cuarentenas generales. En ese entonces, el presidente intentó impedir que los gobiernos federales implementaran medidas que restringiesen la libre movilidad de mercancías y ciudadanos (Fuccille, 2020); el STF otorgó la capacidad de respuesta a los gobiernos de las unidades federales sin desconocer que el ejecutivo tiene el derecho y el deber de ofrecer servicios esenciales de carácter federal a los ciudadanos del país (Freitas, 2020).

Otras de las ADPF más relevantes que, según Freitas (2020), emitió el STF durante la pandemia tiene que ver con la protección a los grupos indígenas, reclusos y afrobrasileros. El alto tribunal consideró que el Gobierno nacional debería implementar medidas especiales para proteger a estos grupos frente a la pandemia por covid-19. Finalmente, el STF también intervino para impedir que el Gobierno central expropiase la compra efectuada por los gobiernos federales de respiradores mecánicos, permitiendo que los gobernadores pudiesen disponer de estos equipos mecánicos y que el Gobierno central no centralizase su posesión (Freitas, 2020).

En cuanto a las investigaciones que el STF puede realizar al presidente y a sus ministros por delitos comunes, potestad constitucional del alto tribunal (Constituição da República Federativa do Brasil, 1988), la Procuraduría General de la República investiga en la actualidad al presidente Bolsonaro por presuntos actos de corrupción en la compra de vacunas (Netto, 2021). Hasta mediados de julio de 2021 no hay pronunciamientos oficiales del STF sobre el tema.

Análisis de la evolución de la popularidad del Gobierno brasileiro durante la pandemia, así como el apoyo al *impeachment* del presidente

Una vez finalizado el análisis de la relación del Gobierno Bolsonaro con las demás ramas del poder, vale la pena estudiar la evolución de su popularidad, así como la evolución del apoyo a un posible *impeachment* del presidente. La popularidad de Bolsonaro ha fluctuado considerablemente, más aún durante la pandemia. Su máximo histórico de popularidad en pandemia sucedió en enero de 2019, cuando 37 % de los brasileiros lo consideraron “bueno”, 27 % como “regular” y 34 % como “malo” o “pésimo” (Gielow, 2020).

Como resultado de la crisis económica, social y sanitaria, la popularidad de Bolsonaro se ha reducido considerablemente. En junio de 2021, tan solo un 24 % de los brasileiros considerarían al Gobierno Bolsonaro “bueno” o “excelente”, mientras que 49 % lo consideran como “malo” o “pésimo” y 26 % como “regular” (“Aprovação do governo Bolsonaro cai para 24 %...”, 2021). Estos resultados distan muchísimo de la popularidad de Lula da Silva, quien en su mejor momento fue considerado como “bueno” o “excelente” gobernante por más del 70 % del electorado y en su peor momento solo un 30 % lo consideró “bueno o excelente”. Sin embargo, el Gobierno Bolsonaro tiene tasas de aprobación similares a las del primer gobierno de Dilma Rousseff o al del segundo gobierno de Cardoso (de Souza, 2018). A pesar del evidente desgaste político y de la relativa baja popularidad de Jair Bolsonaro, esta dista bastante del apoyo que obtuvo Dilma Rousseff durante su último año en la presidencia en 2016, cuando tan solo 9 % de los brasileiros consideraba el Gobierno Rousseff como “bueno” o “excelente”.

Tabla 1. Tasas de aprobación de los últimos presidentes en Brasil

	Lula Da Silva (2002-2010)	Dilma Rousseff (2010-2016)	Jair Bolsonaro (2019-junio de 2021)
Mínimo de aprobación	35 %	9 %	24 %
Máximo de aprobación	87 %	59 %	37 %

Fuente: elaboración propia con base en de Souza (2018), Gielow (2020) y “Aprovação do governo Bolsonaro cai para 24 %...” (2021).

En cuanto al porcentaje de brasileiros que apoya el *impeachment* del presidente Bolsonaro, este llegó a un máximo de 54 % en julio de 2021 (Gielow, 2021). En términos comparativos, esto dista con el máximo de apoyo a la destitución de la presidente Dilma Rousseff, que llegó a un 68 % en los días previos a la votación en el Congreso (“Datafolha: maioria quer impeachment, mas rejeita Michel Temer governando”, 2016). A pesar de que la oposición brasileira ha defendido el distanciamiento social como arma para luchar contra la covid-19, durante mayo y junio diversos sectores de la sociedad brasileira han protagonizado multitudinarias marchas exigiendo la salida del presidente (“Los grupos que organizaron actos contra Bolsonaro...”, 2021).

Conclusiones

Bolsonaro ha logrado garantizar un importante margen de gobernabilidad durante la pandemia a pesar de que su país enfrenta una crisis social, sanitaria y económica de grandes magnitudes. La clave para lograr esta gobernabilidad y para ahuyentar el fantasma del *impeachment* ha sido crear una fuerte base aliada en el Congreso.

A pesar de que el candidato Bolsonaro ascendió al poder con un discurso crítico con el presidencialismo de coalición, y muy particularmente con los llamados partidos del *Centrão*, guardianes del sistema, el presidente Bolsonaro ha logrado articularse muy bien con este grupo político. La relación de Bolsonaro con el *Centrão* le ha permitido no solo aprobar sus principales proyectos políticos, sino también evitar el inicio de un proceso de *impeachment*. A su vez, este grupo político ha obtenido cargos relevantes en el Gobierno Bolsonaro.

A diferencia del Congreso, el STF ha mostrado una mayor independencia e, incluso beligerancia, durante la pandemia frente al Gobierno Bolsonaro. Esta independencia se refleja claramente en las cinco citadas ADPF, acciones legales que han modificado decisiones gubernamentales promovidas por el ejecutivo durante la pandemia. Vale la pena recordar que el STF no solo puede realizar control de constitucionalidad de las decisiones del Ejecutivo, sino que también puede investigar al presidente por delitos comunes. En el caso concreto de Bolsonaro, la decisión de investigar y condenar al presidente por el escándalo de las

vacunas puede no solo limitar la gobernabilidad del actual ejecutivo, sino incluso poner fin al actual Gobierno.

En cuanto a la opinión pública, si bien el Gobierno Bolsonaro se ha visto afectado en su popularidad durante la pandemia, su Gobierno aún no es tan impopular como el Gobierno de Dilma Rousseff en la antesala del *impeachment*. No obstante, tanto el rechazo a su Gobierno como el apoyo a su destitución aumenta considerablemente durante la pandemia. El aumento en las protestas, en medio de la pandemia, también son un síntoma de descontento popular frente al Gobierno del excapitán.

El control del Congreso es una condición necesaria para que Bolsonaro mantenga su gobernabilidad, más aún en un sistema político de presidencialismo de coalición. Si Bolsonaro quiere mantener cercana esta relación con el Congreso, deberá seguir cediendo privilegios y cargos a partidos y líderes de Cámara y Senado. De lo contrario, la gobernabilidad del presidente y de su gabinete podría correr peligro. Vale la pena recordar que la destituida presidente Dilma Rousseff llegó a consolidar una base aliada en el Congreso incluso mayor a la de Bolsonaro (Frey, 2020); no obstante, fue destituida por el legislativo. El Gobierno Bolsonaro no está blindado de perder el apoyo del legislativo.

A pocos meses (cerca de un año) de elecciones generales, con una tasa de reprobación creciente, el ejecutivo brasileiro deberá buscar medidas que fortalezcan su popularidad, especialmente entre los más pobres, que son quienes más rechazan su Gobierno. Por otra parte, la gobernabilidad de Bolsonaro y sus aliados depende también del resultado de las investigaciones que se adelantan en el STF. Una condena en su contra probablemente signifique no solo un gran reto para su gobernabilidad, sino también el fin de su carrera política.

Referencias

- 2 momentos em que Bolsonaro chamou covid-19 de ‘gripezinha’, o que agora nega. (2020, noviembre 27). *BBC News Brasil*. <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-55107536>

- 4 pontos sobre o discurso de Bolsonaro em ato a favor de ‘intervenção militar’. (2020a). *BBC News Basil*. <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-52353804>
- Abranches, S. (2018). *Presidencialismo de coalizão. Raízes e evolução do modelo político brasileiro*. Companhia das Letras.
- Aguilar, L. (2010). *Gobernanza: el nuevo proceso de gobernar*. Fundación Friedrich Naumann para la Libertad.
- Allison, G. T. (1971). *Essence of decision: Explaining the Cuban missile crisis*. Little, Brown and Company.
- Almagro Castro, D. (2018). ¿Juicio legítimo o golpe de Estado encubierto? El impeachment a la Presidenta de la República Federal de Brasil, Dilma Rousseff. *Revista Derecho del Estado*, 42, 25-50. <https://doi.org/10.18601/01229893.n42.02>
- Alves Texeira y Costa Pinto. (2012). A economia política dos governos FHC, Lula e Dilma: dominância financeira, bloco no poder e desenvolvimento econômico. *Economia e Sociedade*, 21(Número Especial), 909-941. <https://doi.org/10.1590/S0104-06182012000400009>
- Amorim Neto, O. y Alves Pimenta, G. (2020). The first year of Bolsonaro in office: Same old story, same old song. *Revista de Ciencia Política*, 40(2), 187-213. <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-090X2020005000103>
- Aprovação do governo Bolsonaro cai para 24% e reprovação sobe para 49%, aponta pesquisa Ipec. (2021, junio 24). *G1 Globo*. <https://g1.globo.com/politica/noticia/2021/06/24/aprovacao-do-governo-bolsonaro-cai-para-23percent-e-reprovacao-sobe-para-50percent-aponta-pesquisa-ipec.html>
- Banco Mundial. (2021a). *PIB (US\$ a precios actuales)*. Banco Mundial. <https://datos.bancomundial.org/indicador/NY.GDP.MKTP.CD>
- Banco Mundial. (2021b). *Gini Index*. [https://data.worldbank.org/indicador/SI.POV.GINI?most_recent_value_desc=false](https://data.worldbank.org/indicator/SI.POV.GINI?most_recent_value_desc=false)
- Boldrini, A., Carvalho, D. y Bragon, R. (2019, enero 2). Maia fecha acordo com partido de Bolsonaro e se fortalece para reeleição. *A Folha de São Paulo*. <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2019/01/maia-promete-presidencia-da-ccj-e-psl-fecha-apoio-a-reeleicao-diz-bivar.shtml>
- Bolsonaro, agora adepto ao tomá lá dá cá, já foi um feroz crítico da ‘velha política’, relembre. (2020, mayo 7). *A Folha de São Paulo*. <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2020/05/bolsonaro-agora-adepto-ao-toma-la-da-ca-ja-foi-um-feroz-critico-da-velha-politica-relembre.shtml>

- Bolsonaro convida Damares Alves para Direitos Humanos e desagrada bancada evangélica. (2018, noviembre 30). *GZH Política*. https://gauchazh.clicrbs.com.br/politica/noticia/2018/12/bolsonaro-convida-damares-alves-para-direitos-humanos-e-desagrada-bancada-evangelica_cjp4oz-3no002101r3sa6h424w.html
- Bolsonaro critica STF e fala em ‘ministro evangélico’ na Corte. (2019, mayo 31). *Poder360*. <https://www.poder360.com.br/governo/bolsonaro-critica-stf-e-fala-em-ministro-evangelico-na-corte/>
- Bolsonaro critica STF e promete colocar gerais nos ministérios. (2018, julio 4). *A Gazeta*. <https://www.agazeta.com.br/es/politica/bolsonaro-critica-stf-e-promete-colocar-gerais-nos-ministerios-0718>
- Bolsonaro critica STF por estar “legislando” sobre aborto. (2018, agosto 4). *Reuters*. <https://www.reuters.com/article/politica-bolsonaro-aborto-idBRKBN1KP0FX-OBBDN>
- Bombassaro, L. C., Krüggeler, T. y Souza, R. T. (Orgs.). (2009). *Democracia e inclusão social: desigualdade como desafio para a sociedade e a Igreja no Brasil*. EDIPUCRS.
- Brazil suspends Covaxin contract after ‘serious accusations’ of irregularities. (2021, junio 29). *The Guardian*. <https://www.theguardian.com/world/2021/jun/29/brazil-cancels-covaxin-contract-after-serious-accusations-of-irregularities>
- Brito, C. y Naime, L. (2020, enero 31). Desemprego fica em 11% em dezembro, mas ainda atinge 11,6 milhões, diz IBGE. *G1 Globo*. <https://g1.globo.com/economia/noticia/2020/01/31/desemprego-fica-em-11percent-em-dezembro-diz-ibge.ghtml>
- Caruncho, L. (2020). Partidos de derecha y estilos de liderazgo. Notas sobre el PRO argentino y el PSL brasileño. *Colombia Internacional*, 103, 85-109. <https://doi.org/10.7440/colombiaint103.2020.08>
- Central Intelligence Agency (CIA). (2021). *Brazil*. The World Factbook. <https://www.cia.gov/the-world-factbook/countries/brazil/#geography>
- Constituição da República Federativa do Brasil. (1988). Presidência da República. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm
- Coronavírus: veja a cronologia da doença no Brasil. Globo. (2020, abril 6). *G1 Globo*. <https://g1.globo.com/bemestar/coronavirus/noticia/2020/04/06/coronavirus-veja-a-cronologia-da-doenca-no-brasil.ghtml>
- Coronavirus Resource Center. (2021). *Mortality Analysis*. John Hopkings University. <https://coronavirus.jhu.edu/data/mortality>

- Couto, L., Soares, A. y Livramento, B. (2021). Presidencialismo de coalizão: conceito e aplicação. *Revista Brasileira de Ciência Política*, 34, 1-39. <https://doi.org/10.1590/0103-3352.2021.34.241841>
- Creswell, J. y Poth, C. (2018). *Qualitative inquiry and research design: Choosing among five approaches*. Sage.
- Dahl, R. A. (1961). *Who governs?: Democracy and power in an American city*. Yale University Press.
- Dantas, H. (Org.). (2018). *Governabilidade. Para entender a política brasileira*. Konrad Adenauer Stiftung. <https://bit.ly/3Db5Zw5>
- Da Silva, V. A. (2009). Presidencialismo y federalismo en Brasil: los desencuentros entre política y derecho. En A. Ellis, J. Orozco y D. Zovatto (Coords.), *Cómo hacer que funcione el sistema presidencial* (pp. 291-310). Universidad Autónoma de México. <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/como-hacer-que-funcione-el-sistema-presidencial.pdf>
- Datafolha: maioria quer impeachment, mas rejeita Michel Temer governando. (2016, marzo 19). *Jornal do Brasil*. <https://www.jb.com.br/pais/noticias/2016/03/19/datafolha-maioria-quer-impeachment-mas-rejeita-michel-temer-governando.html>
- Delfino, F. R. y Manikis, A. (2019). *El discurso de Bolsonaro y su llegada al poder en Brasil: Racismo, otredad y necropolítica* [Ponencia]. XIII Jornadas de Sociología. (Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires), Buenos Aires, Argentina.
- Departamento Intersindical de Assessoría Parlamentar (Diap). (2019). *Novo Congresso Nacional em Números. 2019-2023*. <https://static.poder360.com.br/2018/10/Novo-Congresso-Nacional-em-Numeros-2019-2023.pdf>
- De Queiroz Barbosa, L.V., Vieira Fernandez, M. y Gomez Neto, J. (2020). Independência judicial e governabilidade: Uma aproximação à relação Judiciário-Executivo no Brasil. En H. Dantas (Org.), *Governabilidade. Para entender a política brasileira* (pp. 107-124). Konrad Adenauer Stiftung. <https://bit.ly/3DhTVcv>
- De Souza, C. A. (2018). Governabilidade, movimentos sociais e sistema político: A relevância dos ciclos de protestos no Brasil (2013-2018). En H. Dantas (Org.), *Governabilidade. Para entender a política brasileira* (pp. 125-142). Konrad Adenauer Stiftung. <https://bit.ly/3DhTVcv>
- Dias Carneiro, J. (2019, marzo 22). As homenagens de Bolsonaro a Pinochet e por que o general ainda divide o Chile. *BBC News Brasil*. <https://www.bbc.com/portuguese/internacional-47674503>

- Dror, Y. (1996) *La capacidad de gobernar. Informe al Club de Roma*. Fondo de Cultura Económica.
- Fernandez, M., Dantas, H. y Testa, G. (2020). ¿Cambios de rumbo? El gobierno Bolsonaro y la realidad política de Brasil. *Reflexión Política*, 22(45), 44-53. <https://doi.org/10.29375/01240781.3918>
- Flórez de Andrade, A. y Chaves, C. (2021). La visión de los gobiernos brasileiros sobre China (2003-2020) por medio de la teoría del rol. *Desafíos*, 33(1), 1-40. <https://doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/desafios/a.9031>
- Fondo Monetario Internacional (FMI). (2021). *World Economic Outlook Database*. <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/weo-database/2021/April>
- Freitas, A. (2016). *O Presidencialismo da coalizão*. Konrad Adenauer Stiftung. https://www.kas.de/c/document_library/get_file?uuid=-741243ff-94aa-d872-d069-de1846f10fc2&groupId=252038
- Freitas, G. M. B. (2020). Constitucionalismo, hiperpresidencialismo y desequilibrio de poderes en Brasil en tiempos de la pandemia de COVID-19. *De-recho y Realidad*, 18(36), 111- 137. <https://doi.org/10.19053/16923936.v18.n36.2020.12160>
- Frey, J. (2020, septiembre 30). Exclusivo: os 12 partidos que formam a base fiel do governo na Câmara. *Congresso em Foco*. <https://congressoemfoco.uol.com.br/governo/exclusivo-os-12-partidos-que-formam-a-base-fiel-do-governo-na-camara/>
- Fuccille, A. (2020, abril 17). *Brasil, Jair Bolsonaro y el COVID-19*. Real Instituto Elcano. <https://www.realinstitutoelcano.org/analisis/brasil-jair-bolsonaro-y-el-covid-19/>
- Gerring, J. (2004). What is a case study and what is it good for? *The American Political Science Review*, 98(2), 341-354.
- Gielow, I. (2020, agosto 13). Aprovação a Bolsonaro sobe e é a melhor desde o início do mandato, diz Datafolha. *A Folha de São Paulo*. <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2020/08/aprovacao-a-bolsonaro-sobe-e-e-a-melhor-desde-o-inicio-do-mandato-diz-datafolha.shtml>
- Gielow, I. (2021, julio 10). Datafolha: Pela primeira vez, maioria no país defende impeachment de Bolsonaro. *A Folha de São Paulo*. <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2021/07/datafolha-pela-primeira-vez-maioria-no-pais-defende-impeachment-de-bolsonaro.shtml>
- Grandin, F. (2018, octubre 11). PSL é o partido que ganhou maior número de votos na eleição para a Câmara; MDB e PSDB são os que mais perderam. *G1 Globo*. <https://g1.globo.com/politica/eleicoes/2018/eleicao-em-numeros/>

noticia/2018/10/11/psl-e-o-partido-que-ganhou-maior-numero-de-votos-na-eleicao-para-a-camara-mdb-e-o-que-mais-perdeu.shtml

Goldstein, A. (2016). La tormenta perfecta: crisis e impeachment en el segundo mandato de Dilma Rousseff. *Análisis Político*, 29(88), 90-104. <https://doi.org/10.15446/anpol.v29n88.63639>

Gonçalves Gomes, T. y Rodrigues de Oliveira, C. (2019) Construindo e desconstruindo escândalos de corrupção: a operação Lava-Jato nas interpretações da Veja e Carta Capital. *Organizações & Sociedade*, 26(90), 457-485. <https://doi.org/10.1590/1984-9260904>

Gugliano, M. (2020, agosto). Vou intervir! O dia em que Bolsonaro decidiu mandar tropas para o Supremo. *Revista Piauí*, 167. <https://piaui.folha.uol.com.br/materia/vou-intervir/>

Junqueira, C. (2020, abril 23). Maia segura 24 pedidos de impeachment contra Bolsonaro; veja a lista. *CNN Brasil*. <https://www.cnnbrasil.com.br/politica/2020/04/23/maia-segura-24-pedidos-de-impeachment-contrabolsonaro-veja-a-lista>

Kokay, E. (2016, marzo 21). Brasil: Así funciona el impeachment. *DW*. <https://www.dw.com/es/brasil-as%C3%AD-funciona-el-impeachment/a-19132336>

Kooiman, J. (2008). Exploring the concept of governability. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 10(2), 171-190. <https://doi.org/10.1080/13876980802028107>

Lessa, R. (2001). Aventuras do Barão de Munchausen: notas sobre a tradição presidencialista brasileira. En J. Lanzaro (Comp.), *Tipos de presidencialismo y coaliciones en América Latina*. (pp. 137-162). Clacso, Asdi. <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/gt/20101028013651/lanzaro.pdf>

Lijphart, A. (Ed.). (1992). *Parliamentary versus presidential government*. Oxford University Press.

Los grupos que organizaron actos contra Bolsonaro se reúnen para discutir la celebración de nuevas manifestaciones. (2021, junio 1). *A Folha de São Paulo*. <https://www1.folha.uol.com.br/internacional/es/brasil/2021/06/los-grupos-que-organizaron-actos-contrabolsonaro-se-reunen-para-discutir-la-celebracion-de-nuevas-manifestaciones.shtml>

Marés, C. (2016, mayo 22). “Centrão” renasce na Câmara como a maior força do parlamento. *Gazeta do Povo*. <https://www.gazetadopovo.com.br/vida-publica/centrao-renasce-na-camara-como-a-maior-forca-do-parlamento-8y6bvtcfolv1zqhyx2tix7o90/>

- Melo, C. y Consentino, L. (2014). Dinâmica do presidencialismo de coalizão: contribuição e limites do “Basômetro”. En H. Dantas, J. R. de Toledo y Carvalho Teixeira (Orgs.), *Análise política e jornalismo de dados: ensaios a partir do Basômetro*. FGV Editora.
- Morais, G. (2019, octubre 9). Em crise com PSL, Bolsonaro já passou por oito partidos. *O Globo*. <https://oglobo.globo.com/brasil/em-crise-com-psl-bolsonaro-ja-passou-por-oito-partidos-1-24006950>
- Mori, L. (2021, mayo 26). CPI da Covid: o que a comissão pretende investigar com convocação de 9 governadores. *BBC News Brasil*. <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-57261270>.
- Netto, P. R. (2021, julio 2). PGR pede ao STF para investigar Bolsonaro por prevaricação. *Poder 360*. <https://www.poder360.com.br/justica/pgr-pede-ao-stf-para-investigar-bolsonaro-por-prevaricacao/>
- Oliva, G. (2021, mayo 27). Apoio a impeachment de Bolsonaro sobe e vai a 57%. *Poder 360*. <https://www.poder360.com.br/poderdata/apoio-a-impeachment-de-bolsonaro-sobe-e-vai-a-57/>
- Oliveira, G. y Coronato, M. (2016, abril 4). Como o Brasil entrou, sozinho, na pior crise da história. *Época*. <https://epoca.oglobo.globo.com/ideias/noticia/2016/04/como-o-brasil-entrou-sozinho-na-pior-crise-da-historia.html>
- Otoboni, J. (2020, septiembre 29). Quem são os ministros do STF (Supremo Tribunal Federal). *CNN Brasil*. <https://www.cnnbrasil.com.br/politica/2020/09/29/quem-sao-os-ministros-do-supremo-tribunal-federal-stf>
- Pandemia agravou o aumento da pobreza no Brasil. (2021, marzo 5). *Unit*. <https://portal.unit.br/blog/noticias/pandemia-agravou-o-aumento-da-pobreza-no-brasil/>
- Passarinho, N. (2021, marzo 23). Coronavirus en Brasil: por qué relacionan al controversial “kit covid” que promueve Bolsonaro contra el coronavirus con un mayor riesgo de muerte. *BBC News Mundo*. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-56503991>
- Partido dos Trabalhadores. (2002). Programa de Governo 2002: coligação Lula Presidente. Fundação Perseu Abramo. <https://fpabramo.org.br/csbn/wp-content/uploads/sites/3/2017/04/14-programagoverno.pdf>
- Partido dos Trabalhadores (2010). *Os 13 compromissos programáticos de Dilma Rousseff para debate na sociedade brasileira*. Fundação Perseu Abramo. <https://fpabramo.org.br/csbn/wp-content/uploads/sites/3/2017/04/programadegovernoDilma.pdf>

- Perlatto, F. (2018). As disputas políticas e a constituinte brasileira de 1987-1988: projetos, sonhos e utopias. *Revista Ler História*, 75, 89-109. <https://doi.org/10.4000/lerhistoria.5588>
- Pimenta, D., Wenham, C., Campos, M., Schall, B., Bonan, C., Figueira, C., Nascimento, M., Lotta, G., Ryô, E. y Porto, P. (2020). Leituras de Gênero sobre a Covid-19 no Brasil. En G. C. Matta, S. Rego y J. Segata (Eds.), *Os impactos sociais da Covid-19 no Brasil populações vulnerabilizadas e respostas à pandemia* (pp. 159-170). <https://books.scielo.org/id/r3hc2/pdf/matta-9786557080320-15.pdf>
- Plazas, N. (2021, julio 1). Bolsonaro enfrenta una “super petición” de ‘impeachment’ enardecida por su gestión de la pandemia. *France24*. <https://www.france24.com/es/am%C3%A9rica-latina/20210701-brasil-impeachment-pandemia-jair-bolsonaro>
- Rangel, R. (2017, julio 12). Lula é condenado a nove anos e meio de cadeia. *Veja*. <https://veja.abril.com.br/politica/urgente-lula-e-condenado-a-nove-anos-e-meio-de-cadeia/>
- Reforma da Previdência: entenda a proposta aprovada, ponto a ponto. (2019, octubre 22). *G1 Globo*. <https://g1.globo.com/economia/noticia/2019/10/22/reforma-da-previdencia-entenda-ponto-a-ponto-a-proposta-aprovada-em-2o-turno-no-senado.ghtml>
- Reniu, J. y Albala, A. (2012). Los gobiernos de coalición y su incidencia sobre los presidencialismos latinoamericanos: el caso del Cono Sur. *Revista de Estudios Políticos*, 155, 101-150. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6437767>
- Reprovação de Bolsonaro sobe para 38%, diz Datafolha. (2019, septiembre 2). *DW Brasil*. <https://www.dw.com/pt-br/reprova%C3%A7%C3%A3o-de-bolsonaro-sobe-para-38-diz-datafolha/a-50257084>
- Saiba quais partidos definiram apoio no segundo turno da eleição presidencial. (2018, octubre 9). *G1 Globo*. <https://g1.globo.com/politica/eleicoes/2018/noticia/2018/10/09/saiba-quais-partidos-ja-adotaram-posicao-no-segundo-turno-das-eleicoes-presidenciais.ghtml>
- Santiago, E. (2021). *Arguição de descumprimento de preceito fundamental*. Infoescola. <https://www.infoescola.com/direito/arguicao-de-descumprimento-de-preceito-fundamental/>
- Seis gráficos sobre el impulso del crecimiento en Brasil. (2019, julio 25). *Fondo Monetario Internacional*. <https://www.imf.org/es/News/Articles/2019/07/25/NA072519-Six-Charts-on-Boosting-Growth-in-Brazil>

- Shalders, A. (2019, marzo 29). Denunciado cinco vezes e alvo de dez inquéritos, Michel Temer vê Justiça acelerar ações. *BBC News Brazil*. <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-47751869>
- Shugart, M. S. y Carey, J. (1992). *Presidents and assemblies*. Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9781139173988>
- Super pedido de impeachment de Bolsonaro: quais os 23 crimes de responsabilidade listados no documento. (2021, julio 1). *BBC News Brasil*. <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-57681960>
- Tavares, J. (2021, mayo 17). Bolsonaro já defendeu tortura para quem pediu para se calar em CPI, como Pazuello fez agora. *Folha de S.Paulo*. <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2021/05/bolsonaro-ja-defendeu-tortura-para-quem-pediu-para-se-calar-em-cpi-como-pazuello-fez-agora.shtml>
- Théry, H. (2019). Análise cartográfica da eleição presidencial de 2018. *Revista Confins*, 501. <https://doi.org/10.4000/confins.20946>
- Venaglia, G. (2019). *Bolsonaro perde um terço de apoio e é aprovado por 34%, diz Ibope Veja*. <https://veja.abril.com.br/politica/bolsonaro-perde-um-terceiro-de-apoio-e-e-aprovado-por-34-diz-ibope/>
- Viana, J. P. y Oliveira, V. (2018). Governabilidade e governança no presidencialismo de coalizão. En H. Dantas (Org.), *Governabilidade. Para entender a política brasileira* (pp.13-22). Konrad Adenauer Stiftung. <https://bit.ly/3DhTVcv>
- Yin, R. (2014). *Case study research: Design and methods*. Sage.

Capítulo 6. Honduras sin aliento: ciclos de cooperación internacional y la pandemia de corrupción¹

MIGUEL GOMIS

Introducción

En la década del 2010, gran parte de la investigación sobre la eficacia e impacto de la cooperación técnica internacional se ha centrado en el giro hacia la mejora de la gobernanza inducido por varios organismos internacionales, especialmente el Banco Mundial (BM) (Grindle, 2013). En la primera década del milenio, se redefinieron las estrategias y líneas de acción de la cooperación internacional técnica para la reforma del Estado desde las lecciones aprendidas (Grindle, 2010) y las recomendaciones generadas a partir de las experiencias del BM en el terreno (Kaufmann, 2003; Sonnenfeld, 2004) induciendo también un impulso estadístico del BM sobre el “buen gobierno” (Aguilera y Cuervo-Cazurra, 2004).

La justificación para la difusión de la cooperación para la mejora de la gobernanza ha sido nutrida y amplia, desde el supuesto efecto sobre la eficacia del sector público (Hope, 2009), la construcción de

1 Producto del proyecto de investigación “*Gobernanza en América Central: reforma estatal y cooperación internacional técnica*” financiado por la Pontificia Universidad Javeriana.

capacidades estatales (Pan Suk, 2010) o la mejora de la confianza del ciudadano en el Estado (Ochoa Henríquez y Montes de Oca, 2004). La mayoría de los proyectos de cooperación que han incidido en esta dirección han tratado de mejorar la rendición de cuentas ante la ciudadanía (Pertuzé Fariña, 2003), impulsar la participación ciudadana (De Schepper et ál., 2014), aumentar la transparencia de las políticas públicas (Pakdel et ál., 2012) o generar medidas contra la corrupción (Fried et ál., 2010). Ahora bien, como bien lo resumen Krasner y Weinstein (2014) al hablar de la intervención internacional en la transformación del sistema político de un país, hay impactos tanto positivos como negativos. Tan solo en el caso del BM, estudios como los de Farah y Spink (2004), sobre la condicionalidad; Brown y Cloke (2005), sobre Nicaragua, o Hwang y Akdede (2011), sobre Brasil apuntan a conclusiones divergentes.

Las consecuencias de la cooperación internacional en la progresión institucional están lejos de ser homogéneas, progresivas o directas. Habida cuenta de esta situación, es inclusive más acuciante el interrogante alrededor de los países que han atraído grandes cantidades de ayuda sin conocer mejoras claras. Un ejemplo son los países del llamado Triángulo del Norte de Centroamérica (TNC), que han tenido trayectorias contradictorias en el fortalecimiento de sus institucionales estatales y democracias; es decir, habría que ser capaces de entender los resultados e impactos de los proyectos de cooperación internacional yendo más allá de las respuestas tradicionales de la ciencia política (por ejemplo, *path dependency*) o las relaciones internacionales (supeditación del TNC a Estados Unidos).

Por su lado y como para todo el TNC, el análisis e investigación sobre Honduras ha tendido a centrarse en las expresiones más visibles de su debilidad institucional, entre ellas las migraciones (López Recinos, 2013), la violencia (Berg y Carranza, 2018) o la ilegalidad/corrupción (Lisón, 2016). El país ha estado marcado por el nuevo sistema de partidos nacido de la ruptura presidencial² de 2009 (Otero Felipe y Rodríguez

2 Se prefiere aquí el concepto de ruptura presidencial y no el de golpe de Estado porque, aunque pareciera restar gravedad a la situación (que no es el mensaje), ayuda a captar mejor en términos politológicos la complejidad y sofisticación de este tipo de eventos.

Zepeda, 2016) y el Gobierno nacional afrontó la pandemia de covid-19 en 2020-2021 marcado por la cuestionada presidencia de Juan Orlando Hernández (reelección y actuaciones de nexos con el narcotráfico; Salomón, 2018). El país se ha visto envuelto en continuos escándalos de corrupción (Rodríguez y Tule, 2020) y la polémica finalización de las labores el 19 de enero de 2020 de la Misión de Apoyo Contra la Corrupción y la Impunidad en Honduras (MACCIH). Este organismo *sui generis* y *ad hoc* de la Organización de Estados Americanos (OEA) había sido creado el 19 de enero de 2016 y ha producido algunos resultados, analizados a través del monitoreo de la American University por Call (2020) y el estudio de Zamudio-González (2020), entre otros. Honduras afrontó el periodo pospandémico en medio de grandes dificultades políticas y financieras, sin aliento.

Honduras es al tiempo un país aliado (recordemos que fue sede de la Contra nicaragüense) y país “problema” para su socio principal y dominante desde el siglo XIX, Estados Unidos (EE. UU.). El principal escollo es hoy su papel como país emisor de migrantes irregulares (Lorenzen, 2017), que en su gran mayoría son ahora desplazados o refugiados (Medrano, 2017), tanto por la violencia como por las consecuencias del cambio climático, especialmente en el Corredor Seco Centroamericano. El país también es un territorio clave en las rutas del narcotráfico entre Sudamérica y América del Norte (Kolb, 2012). Aunque EE. UU. ha infravalorado o simplificado su responsabilidad —especialmente durante la presidencia de Trump (Heyer, 2018)—, en el caso de Honduras se ha tendido a suponer que la perpetuación o agravamiento de ciertas problemáticas sociopolíticas demuestra los límites o el fracaso de la cooperación internacional tradicional. Esto, de hecho, podría explicar el surgimiento de acercamientos cada vez más coercitivos de EE. UU. instrumentalizando a México (Kos-Stanišić, 2018).

A pesar de los estudios existentes, no queda claro en qué la cooperación internacional en Honduras ha favorecido un fortalecimiento institucional y en qué no. El agravamiento de los fenómenos más visibles, como las migraciones, la inseguridad ciudadana o la corrupción, no debería ser visto como una prueba causal de la inoperancia de la cooperación internacional. En efecto, hay que discriminar en el

tiempo, por niveles de gobernanza, actores, modalidades y sectores. Existe una multiplicidad de criterios metodológicos que se deben tener en cuenta para poder sacar conclusiones. La generalización excesiva, inducida por la frustración de los actores involucrados y la gravedad de la situación socioeconómica, puede obstaculizar la comprensión de la eficacia de las vías para la reforma institucional (especialmente de la gestión pública).

Existe en efecto una gran diversidad de explicaciones posibles: primero, puede que las problemáticas sociopolíticas sean más visibles o atraigan mayor atención mediática (por ejemplo, la corrupción en contrataciones durante la pandemia); segundo, el empeoramiento de los datos estadísticos no forzosamente refleja resultados o impactos negativos de la cooperación internacional (por ejemplo, por dilación entre acción resultado, por compensación de deterioros aún mayores sin intervención, por ausencia de acción en un área o sector en particular); tercero, el descalabro en los datos podría ser contraintuitivo y mostrar justamente lo contrario; se acervan por los efectos del cambio. A la luz de todo lo expuesto, ¿qué actores y proyectos ha propuesto la cooperación internacional en Honduras, especialmente entre 2016 y 2020? Yendo más allá, ¿qué papel han tenido en las reformas del Estado y la lucha contra la corrupción?

El objetivo general de este capítulo es relacionar la cooperación internacional con la progresión de ciertos fenómenos. El periodo de estudio inicia en 2001 para entender la etapa que comienza en 2016 (año del inicio de la MACCIH, así como de la postulación de Juan Orlando Hernández para la reelección presidencial) y finaliza en 2020 (año marcado por el cierre de la MACCIH, la interrupción o modificación de los proyectos de cooperación internacional, así como la progresión de escándalos de corrupción anteriores y propios del periodo pandémico). El primer objetivo específico es hacer una revisión de los ciclos de la cooperación internacional de los principales socios (multilaterales y bilaterales), para identificar los sectores de acción. El segundo objetivo específico es identificar los proyectos que buscaron cambios institucionales o luchar contra la corrupción. Finalmente, a la luz de este panorama, se sacan conclusiones generales del contraste entre ciclos de cooperación e indicadores socioeconómicos.

El capítulo está dividido como sigue: primero, se expone el marco de referencia del estudio, con precisiones teórico-conceptuales que enmarcan la reflexión; segundo, se hace una revisión detallada de los ciclos de la cooperación en Honduras después de contextualizar este país en la subregión del TNC; finalmente, se presentan algunas vías de discusión sobre los hallazgos, así como conclusiones del trabajo.

Marco de referencia: marco teórico-conceptual y perspectiva de análisis

En esta sección se ofrecen primero algunas precisiones conceptuales sobre los términos de gobernanza y gobernabilidad, para después explicitar la mirada teórica que orienta el estudio. En primer lugar, según Kulshreshtha (2008), la gobernanza se puede entender como “la forma en la que se ejerce el poder en la gestión de los recursos económicos y sociales de un país”³ (p. 557). Esta definición se acerca a la ofrecida por Landell-Mills y Serageldin (citados por Nanda, 2006), para quienes la gobernanza puede entenderse como la forma en que las personas y los asuntos son gestionados y regulados por el Estado, asociando la dimensión administrativa con la política. Se puede concebir que la gobernanza también tiene matices y tendencias. Esta es la razón por la cual el Banco Mundial no duda en hablar de que

[...] [l]a buena gobernanza se cristaliza en una formulación de políticas predecible, abierta e ilustrada (es decir, procesos transparentes); una burocracia imbuida de un espíritu profesional; un brazo ejecutivo del gobierno responsable de sus acciones; y una sociedad civil fuerte que participe en los asuntos públicos; y todos se comportan bajo el imperio de la ley. (World Bank, 1994)

Por un lado, la idea del “buen gobierno” o “buena gobernanza” ha tendido a asociarse reiteradamente, tanto desde los organismos internacionales como desde la academia, con los procesos de profundización democrática, especialmente con 1) la descentralización y

3 Traducción propia del inglés al castellano.

democratización de la toma de decisiones mediante subsidiariedad o participación; 2) la mejora de la transparencia y rendición de cuentas de los gobiernos; 3) la mayor eficacia y eficiencia de las administraciones públicas. La idea del buen gobierno se basa en el supuesto de que mejores políticas significan un mejor impacto de la acción pública en los problemas del desarrollo (Grindle, 2010).

El enfoque de la buena gobernanza pone especial énfasis en la necesidad de mejorar las reglas institucionales para la lucha contra la corrupción, el impulso de la transparencia y la participación (Weiss, 2000). Esta mirada está vinculada con la mejora de la capacidad de respuesta de los gobiernos ante las demandas ciudadanas (Rodrik y Zeckhauser, 1988). Por otro lado, la gobernabilidad puede definirse teóricamente como el “proceso de equilibrio permanente entre necesidades de gobierno y capacidades de gobierno” (Kooiman, citado por Rojas et ál., 2008, p. 137). Si se combinan los dos conceptos, la buena gobernanza se basa en la situación en la que las instituciones pueden abordar los problemas mientras mantienen preferencias políticas.

En un segundo lugar, este trabajo adhiere a la visión teórica propuesta por Milner (1997), quien amplía la idea de interdependencia entre las dos arenas principales (nacional e internacional) defendida ya por Putnam (1988). Insatisfecha con las vías explicativas de los realistas sobre los condicionantes de la cooperación internacional, para Milner (1997) no se puede partir de una supuesta homogeneidad o unicidad del Estado. La clave estaría en tener a disposición una teoría de las influencias domésticas sobre los asuntos internacionales que esté sustentada en la estructura de las preferencias domésticas de los actores políticos, quienes “juegan constantemente de manera simultánea entre las arenas domésticas e internacional” (Milner, 1997, p. 4). Según la autora, la explicación de las variaciones de la cooperación o coordinación entre Estados (tanto tácita como negociada) se sustentaría en “el comportamiento dirigido a objetivos que busca generar beneficios mutuos a través del ajuste de políticas” (Milner, 1997, p. 8). Esto significa que entre los condicionantes se encontraría el ajuste mutuo entre actores, derivado de lo que busca y recibe cada uno en el proceso de cooperación (frente a lo que sería una situación de conflicto o una acción unilateral).

Siguiendo con Milner (1997), los tres actores dominantes (ejecutivo integrando burocracia, legislativo y grupos sociales) fijan las políticas a partir de un juego donde las instituciones determinan la distribución del control, con consecuencias electorales. A este nivel, el tipo de sistema político sería determinante. Para Milner (1997), la política se da sobre todo en contexto de poliarquía (definición distinta a la de Robert Dahl), sistema intermedio entre la anarquía y jerarquía (muy poco probable, inclusive en gobiernos autoritarios) y que se sustenta en tres factores: 1) hay divergencias entre las preferencias entre los actores políticos; 2) el proceso de toma de decisiones es compartido, y 3) la información no es monopolizada por un solo actor.

Como en dicho sistema la cooperación internacional genera ganadores y perdedores domésticos, la pugna entre grupos da forma a las posibilidades de colaboración internacional (Milner, 1997). Para la autora, el tipo y extensión de la cooperación (entendido como un proceso de formulación de políticas) dependería de cuatro elementos de poder para los actores: 1) la habilidad para iniciar y establecer la agenda; 2) la capacidad de modificar cualquier política propuesta; 3) la posibilidad de ratificar o vetar la política; 4) la capacidad de proponer referendos públicos. Más allá de las características de los actores, la probabilidad de la cooperación internacional dependería también de la distribución del poder entre ejecutivo y legislativo, del cambio de actores o instituciones durante las negociaciones, así como de la distribución y gestión de información incompleta (Milner, 1997).

La visión de Milner (1997) es compatible con la de los trabajos de Krasner (2011) y Krasner y Weinstein (2014), quienes buscan revisar y entender los desacuerdos académicos en torno a la eficacia e impacto de los instrumentos internacionales para actuar en un Estado. Según estos autores, el análisis de la eficacia debería centrarse en los incentivos de las élites nacionales y no tanto en la capacidad institucional o el despliegue de la teoría de la modernización.

Para Krasner y Weinstein (2014), los instrumentos se pueden resumir en tres categorías principales. Primero, está la contratación, que implica un acuerdo voluntario entre las partes (como, por ejemplo, monitoreo electoral, asistencia extranjera, tratados de derechos

internacionales, acuerdos comerciales y de inversión). Según los autores, con este tipo de instrumento, el *estatu quo* anterior está disponible y no empeora la situación si no hay acuerdo. Segundo, está la coacción, que no implica el uso de la fuerza. “La coerción ocurre cuando una de las partes puede alterar unilateralmente, o amenazar de manera creíble con alterar, el estatus quo de manera que empeore la situación del objetivo” (Krasner y Weinstein, 2014, p. 126). En este caso, el Estado “objetivo” está peor que en el *estatu quo* previo. Tercero, se encuentra:

[...] la imposición [que] ocurre cuando una de las partes amenaza o realmente usa la fuerza. En caso de amenaza, los líderes políticos en el estado objetivo capitulan antes de ser atacados; si se usa la fuerza, se impondrán nuevas estructuras institucionales. El objetivo siempre está peor que en el statu quo antes.⁴ (Krasner y Weinstein, 2014, p. 126)

Tras su revisión de la literatura, Krasner y Weinstein (2014) concluyen varios elementos centrales sobre la eficacia de los instrumentos. Por un lado, la contratación sería la que tendría mayor porcentaje de éxito, aunque estaría sometida a una gran variedad de factores, especialmente los incentivos de los actores entre los cuales tienen especial relevancia la intención y esfuerzo por promover una mejor gobernanza o cambios para “apoyar cambios liberalizadores en las estructuras y prácticas de autoridad nacional”⁵ (Krasner y Weinstein, 2014, p. 126). Según Krasner y Weinstein (2014),

[...] si los actores externos se enfocan en mejorar su propia seguridad cambiando líderes o políticas, entonces no habrá cambio institucional [e, inclusive, si lo hacen, solo se puede ser exitoso si] sus metas sean compatibles con las de un conjunto de líderes políticos en los estados objetivo. (p. 126)

4 Traducción propia del inglés al castellano.

5 Traducción propia del inglés al castellano.

Por otro lado, la coerción tendría resultados irregulares, funcionando solo cuando “los actores externos han podido aliarse con las élites políticas en el estado objetivo, ya sean miembros del antiguo régimen [...] o disidentes que podrían atraer un apoyo interno sustancial” (Krasner y Weinstein, 2014, p. 126), pero sobre todo si tienen un impacto significativo en los incentivos de los líderes del Estado objetivo. A este nivel, las sanciones tenderían a reforzar a los gobiernos autocráticos aumentando su capacidad para extraer recursos, dirección opuesta al efecto que tiene este instrumento en democracias (Krasner y Weinstein, 2014, p. 130). Paralelamente, la imposición “rara vez funciona” (Krasner y Weinstein, 2014, p. 26).

Finalmente, Krasner y Weinstein (2014) ofrecen algunas pautas esclarecedoras sobre los factores que condicionarían la eficacia de la ayuda internacional. Aunque no existiría la posibilidad de generalizar (por la diversidad en actores, instituciones, alianzas, etc.), el impacto positivo de la cooperación en la gobernanza dependería principalmente de 1) motivaciones de los donantes y 2) la interacción entre recursos no-fiscales y estructuras de autoridad domésticas. Entre las visiones académicas que ven efectos positivos, se subrayan algunas razones: 1) la asistencia técnica podría ayudar a aumentar la capacidad de las instituciones estatales; 2) los donantes pueden usar su influencia para incidir en los incentivos de las élites nacionales con respecto a los arreglos institucionales, así como a políticas y prácticas específicas; 3) el apoyo a la sociedad civil aumenta la exigencia por el buen gobierno (Krasner y Weinstein, 2014, p. 133).

Paralelamente, las visiones académicas que ven efectos negativos adelantan algunas razones también: 1) la asistencia extranjera podría inducir o favorecer a un gasto público ineficiente; 2) la asistencia puede apoyar burocracias infladas o corruptas; 3) podrían favorecer una mayor búsqueda de rentas por parte de las élites; 4) los ingresos no tributarios debilitarían la relación de responsabilidad entre los gobiernos y los ciudadanos (Krasner y Weinstein, 2014, p. 133). Las visiones negativas y positivas se pueden sintetizar a través de la tabla 1.

Tabla 1. Efectos negativos y positivos de la ayuda internacional sobre la gobernanza

Dimensión	Efectos positivos	Efectos negativos
Institucional	Aumento de capacidad institucional	Favorece gasto público ineficiente, apoya burocracias infladas o corruptas
Recursos	Redefine incentivos de élites nacionales	Favorece búsqueda de rentas por parte de élites
Rendición de cuentas	Presión por maduración de la sociedad civil	Se debilita la responsabilidad ante ciudadanos

Fuente: elaboración propia con base en Krasner y Weinstein (2014).

Más allá de estos dos cuerpos principales de literatura, para Krasner y Weinstein (2014), el impacto de la cooperación en el buen gobierno sería mayor cuando los donantes priorizan su impacto en gobernanza (a mayor atención o relevancia, mayor impacto), cuando estén dispuestos a usar la condicionalidad de la ayuda y que los gobiernos que reciben la ayuda no se sienten amenazados por la liberalización de su sistema político. Por un lado, está la actitud del donante: el impacto es reducido cuando los donantes que buscan prolongar gobiernos autocráticos o ineficaces, que se centran en sus prioridades geopolíticas o intereses propios. (Krasner y Weinstein, 2014). Por otro lado, está la disposición del receptor: los gobiernos que dependen de la ayuda para mantenerse en el poder, que tienen capacidad de distribución de los fondos o existe personalismo en el sistema electoral serían más propensos a cumplir con los acuerdos (no siendo así los que tienen suficientes recursos propios) (Krasner y Weinstein, 2014).

Perspectiva del análisis

En este trabajo se usan principalmente datos estadísticos (de las bases de datos *online*) y reportes de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), así como de los donantes de cooperación internacional que trabajan en Honduras, centrándose en EE. UU. (gran parte a través de la US Agency for International Development [USAID]), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Banco Mundial (BM) y la Unión Europea (UE). Estas fuentes se complementan con la revisión de

la documentación oficial de Honduras, así como los aportes recogidos en más de veinte entrevistas realizadas en Washington y Tegucigalpa entre 2019 y 2020⁶. Este trabajo tiene, por su extensión, un alcance; se describen los ciclos de cooperación. Se trata pues de un sustento para una ampliación futura de la reflexión.

Ciclos de cooperación internacional en Honduras

Para poder examinar los ciclos de cooperación en Honduras, así como su relación con reformas institucionales, se presentan aquí los datos de manera progresiva. En un primer momento, se ofrece un contexto de Honduras teniendo en cuenta a sus vecinos más inmediatos y comparables (El Salvador y Guatemala). Después, se contextualiza la cooperación con Honduras también comparándolo con los mismos socios del Triángulo del Norte. Luego, se exponen los ciclos propios de la cooperación en Honduras. Posteriormente, se relacionan los proyectos de cooperación internacional para el sector público con la progresión política del país entre 2016 y 2020, especialmente a la luz del trabajo de la MACCIH.

Contexto de Honduras en el Triángulo del Norte

Aunque la apelación del TNC se haya popularizado, hay que resaltar que cada uno de los tres países tiene particularidades que suelen ser invisibilizadas por los rasgos comunes internacionalmente visibles (altas tasas de pobreza, violencia y migración). Desde el punto de vista macroeconómico, Guatemala es una de las mayores economías de Centroamérica, cuyo PIB suele ser el doble que el de sus vecinos del

6 Entre los cuales están directores generales, oficiales de alto rango y responsables de las siguientes organizaciones: la sede central de la Organización de Estados Americanos, la sede central del BID, embajadas de España, EE. UU., Taiwán, UE en Tegucigalpa, delegación de la ONU en Honduras, el Centro Nacional Anticorrupción, la MACCIH, el Inter-American Dialogue, académicos de la American University y de la Universidad Autónoma de Honduras.

TNC. En efecto, en 1990 Guatemala tenía un PIB de 7650 millones en USD corrientes, frente a 4820 millones para El Salvador y 4920 para Honduras (Comisión Económica para América Latina y el Caribe [Cepal], 2018b). Los tres países han tenido crecimientos del PIB irregulares, pero Honduras es el que ha tenido los resultados más débiles: su economía ha sido superada por El Salvador en la década de 1990 y Guatemala distanció a sus dos vecinos en la década del 2010. El PIB de Honduras creció con mayor fuerza en la década del 2000 con un quiebre por la ruptura presidencial del 2009 (expulsión de Manuel Zelaya). La tasa de crecimiento anual se incrementó una vez se normalizó la situación política: el aumento del PIB total entre 2015 y 2019 (a precios constantes de mercado de 2017) fue de 4.8 % para Honduras, bien por encima de la media latinoamericana (1.3 %) así como El Salvador (2.3 %) o Guatemala (2.8 %).

En el TNC las estructuras productivas son similares, aunque se están diferenciando cada vez más. En Honduras, el sector agropecuario ampliado es inclusive más relevante que en El Salvador y Guatemala (que representa alrededor de 20 % del PIB de media en el TNC; Cepal, 2018b). No obstante, en todo el TNC los servicios y la producción industrial (sobre todo maquila) mitigan la dependencia hacia el sector agropecuario, donde los productos principales siguen siendo el maíz, la caña de azúcar, el frijol, con mayor presencia del banano en Guatemala y del café en Honduras (Cepal, 2018b).

La baja productividad agropecuaria marca el TNC, pero sobre todo castiga a Honduras por tener una mayor proporción de población rural. Se estima que el 95 % de las tierras en la subregión está en manos de un sector campesino con explotaciones de baja extensión y productividad, pero sobre todo con una incapacidad para competir con el sector agroindustrial internacional (Cepal, 2018b). Honduras, al igual que el TNC, es sensible a los precios internacionales, con recurrente reducción de ingresos por desastres naturales y dificultad para atraer inversión e innovación productiva. A todo esto, hay que sumarle los latentes y crecientes efectos del cambio climático, que están alterando los patrones de lluvias, minando el potencial agropecuario de Honduras y desplazando el campesinado tradicional a las puertas de Tegucigalpa y EE. UU. Vale la pena también recordar que Honduras tiene tasas de deforestación

significativa (de las más altas de la región; 44 700 km² en 2018, según el Banco Mundial). Además, Honduras tiene un sector industrial menos extenso que el de sus vecinos, que, a pesar de su expansión, ha disminuido su peso relativo en el PIB entre 1990 (31 %) y 2018 (27 %), mientras que en Guatemala subió de 20 % en 1990 a 25 % en 2018, y El Salvador pasó de 23 % en 1990 a 25 % en 2018 (Cepal, 2018b).

La industrialización tampoco ha llevado a reducir la pobreza, puesto que los países están marcados por la inestabilidad y modestia de los ingresos laborales por bajos salarios (tanto en la industria como en la agricultura), que no han aumentado por estar los países sometidos a la competencia internacional a través de la amplia integración comercial de los países del TNC. Asimismo, la explosión demográfica, la alta tasa de informalidad laboral y el coste económico de la inseguridad ciudadana minan la distribución de los réditos del crecimiento socioeconómico.

Este panorama está claramente conectado con la perpetuación de la pobreza y la desigualdad que incentivan la migración internacional de las poblaciones del TNC. Honduras cuenta con la segunda menor doble inclusión de América Latina (social y laboral): solo el 5.6 % de los hogares en 2002, 7.2 % de los hogares en 2016 (Cepal, 2018a). La progresión de la desigualdad en la subregión siguió las mismas tendencias que el resto de América Latina, marcada por una reducción en la década del 2000 y frenada a partir del 2015 (Cepal, 2018a). Aunque Guatemala es el país más desigual del TNC, Honduras ha sido el que ha conocido la reducción de la desigualdad más lenta medida con el índice de Gini: de 0.53 en 2002 a 0.48 en 2017 (Cepal, 2018a), que inclusive esconde un “deterioro distributivo [...] no reflejado por los otros dos indicadores” (p. 40), que sí refleja el índice de Atkinson. De hecho, Honduras ha sido uno de los escasos países de toda Latinoamérica que no han reducido ni la pobreza extrema ni la pobreza entre 2008 y 2012 (Cepal, 2018a).

La reducción de la pobreza en Honduras observada a partir del 2012 se achaca sobre todo a la mejora del ingreso medio de los hogares (Cepal, 2018a), a pesar de que en el país el 20.9 % de las personas tenía ingresos per cápita inferiores al 50 % de la mediana en 2016 (Cepal, 2018a). Esto hace que Honduras y Colombia estén entre los países cuyo crecimiento del PIB debería ser de los más altos de la región (6 % anual o más, con o sin cambio distributivo), para cumplir

con las metas fijadas en los Objetivos de Desarrollo Sostenible (Cepal, 2018a). Según las proyecciones de la Cepal (2018a), Honduras no logrará ni siquiera la reducción a la mitad de la pobreza antes del 2035.

A pesar de todos estos datos preocupantes, se puede intentar ofrecer una periodización del TNC a partir de las variaciones del PIB (que, bien es sabido, está lejos de ser un indicador satisfactorio). El primer periodo iría de 2000 a 2004, con una desaceleración económica inducida por EE. UU. El segundo periodo iría de 2005 a 2009, con una fase expansiva ralentizada por la crisis financiera de 2008, pero sobre todo por la ruptura presidencial para Honduras (en El Salvador por la reducción de las remesas internacionales, especialmente desde EE. UU.). El tercer periodo iría de 2010 a 2020 con etapas de crecimiento irregulares con una leve desaceleración en 2015 (empero más leve que el resto de la región). Este periodo de transición entre 2015 y 2017 se debió a la desaceleración internacional, marcada por una bajada de los precios de los bienes primarios —que afectó sobre todo Sudamérica—, que derivó en una reducción en las exportaciones de bienes intermedios hacia los socios latinoamericanos. Es evidente que el inicio de la pandemia en el 2020 inaugura un entreciclo de desaceleración forzada, con efectos también en los ciclos de cooperación. Teniendo en cuenta estos periodos, se pasa ahora a revisar la progresión de la cooperación internacional en el TNC.

Cooperación en Honduras vs. Guatemala y El Salvador

Los países del TNC han sido socios tradicionales —y sometidos— de EE. UU. desde el siglo XIX. La dependencia hacia el socio del norte los ha hecho receptores históricos de cooperación internacional “al desarrollo” y cada vez más ayuda de emergencia o humanitaria. Esta última ha cobrado especial relevancia ante la recurrencia de los desastres naturales (desde sequías hasta huracanes) que, por un lado, aniquilan la producción agropecuaria y, por otro, imposibilitan tiempos suficientes de recuperación. Los fuertes flujos migratorios desde el TNC se han asimilado tradicionalmente a la inseguridad. No obstante, es cada vez más evidente que muchos de los migrantes son hoy día refugiados

climáticos. Las ayudas de EE. UU., redefinidas durante la presidencia de Obama ante la llegada de menores indocumentados (Washington Office on Latin America [WOLA], 2015), se han mantenido a pesar de las recurrentes amenazas durante la presidencia de Trump que forzó nuevos marcos de cooperación, pasando de contratación a coerción.

Desde el 2015, se han multiplicado las propuestas para enmarcar la cooperación internacional hacia el TNC, que van desde el Plan de la Alianza para la Prosperidad del TNC —de la mano del Banco Interamericano de Desarrollo (BID, citado por Villafuerte Solís, 2018)— hasta las nuevas propuestas de la presidencia Biden en 2021, pasando por el Plan de Desarrollo Integral del Triángulo Norte de Centroamérica y México (de la mano de la Cepal). Los ciclos de cooperación han sido amparados y negociados con las élites políticas tradicionales que las han asumido como un sustento más para Estados que son institucional y presupuestalmente débiles.

A pesar de tener situaciones geopolíticas similares, existen variaciones que se deben tener en cuenta. Durante la presidencia de Obama, EE. UU. ha tratado de llevar a cabo una política de buena vecindad con el Caribe, en especial México (Collado, 2010), intentando preservar su dominación geopolítica en la zona frente al creciente interés de China y Rusia. El panorama cambió a partir del 2018 cuando El Salvador reconoció a China continental en vez de Taiwán (reconocido en América Latina en 2021 por Honduras, Guatemala, Belice, Nicaragua, Haití y Paraguay), lo que ha tenido de hecho un impacto en el acceso a las vacunas contra la covid-19 durante la pandemia (llegando Honduras a pedir la intermediación de su vecino para comprar vacunas de Sinovac).

La situación cambió también durante la presidencia de Trump, quien impuso nuevas políticas migratorias restrictivas (Kos-Stanišić, 2018; WOLA, 2017) al TNC mediante duras negociaciones (WOLA, 2019). La amenaza de la reducción de cooperación ante la incapacidad de Honduras, Guatemala y El Salvador para frenar los flujos migratorios terminó siendo real: EE. UU. limitó sus compromisos y desembolsos en los tres países entre 2017 y 2020. Más allá del socio predilecto del Norte, en términos agregados Honduras ha tendido a recibir más montos de cooperación internacional (con incrementos en los años 2010 y un acercamiento a Guatemala y El Salvador en 2020). Paralelamente,

El Salvador ha visto sus flujos reducirse de forma ondular (entre 2005 y 2007, así como entre 2012 y 2015). Finalmente, aunque Guatemala duplicó los montos recibidos entre 1990 y 2018, ha tenido más variaciones que sus vecinos (con aumentos claros en 2006, 2013 y 2015). En la figura 1 se puede observar esta progresión con más detalle.

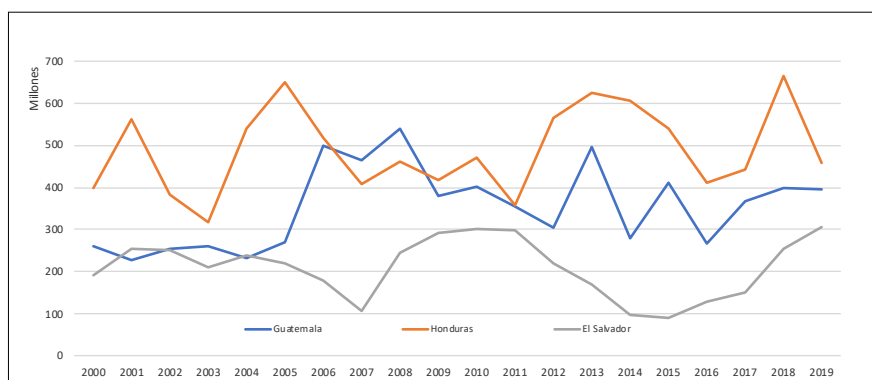


Figura 1. Ayuda oficial para el desarrollo neto y ayuda oficial recibida por Guatemala, Honduras y El Salvador (millones de USD a precios actuales)

Fuente: elaboración propia con base en los datos consolidados del Banco Mundial que recopilan los montos declarados por el Comité de Asistencia para el Desarrollo de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (World Bank, 2021).

Teniendo en cuenta el panorama puntualizado hasta ahora, se pasa a describir con más detalle la progresión de la cooperación internacional en Honduras.

Descripción general de los ciclos de cooperación en Honduras⁷

Desde inicios del nuevo milenio, la cooperación internacional con Honduras ha ido ganando cada vez mayor complementariedad entre

⁷ Parte de los datos aquí recopilados también han sido usados en un capítulo en portugués de autoría propia sobre la cooperación en el Triángulo del Norte titulado “Cooperação Internacional no Triângulo Norte: Duas décadas de ajustes sem gerar mudanças (2001-2020)”, en imprenta.

donantes, especialmente gracias a la integración más sistemática entre actores principales frente a lo que sucede en otros países de la región. Esta situación ha sido además impulsada por la progresión mundial del escenario de la ayuda internacional. Son varios los pasos que han ido incidiendo en este sentido. Primero, están los principios y orientaciones derivadas de la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo de 2005 (que enfatiza la apropiación, el alineamiento, la armonización, la gestión por resultados y la mutua rendición de cuentas). Estos fueron confirmados en la Agenda de Acra para la acción de 2008 (con ánimo de profundizar el compromiso con los valores de París), así como en la Conferencia de Busan en 2011 (donde se creó la Asociación Mundial para la eficacia de la cooperación al desarrollo).

En el caso de Honduras, la concertación se da sobre todo desde la Declaración de Estocolmo de 1999, que originó el Plan Nacional de 2010 donde se imprimía una visión plurianual y multidonante. Este primer paso dio lugar más tarde al G16, entendido como un escenario de coordinación entre donantes en Honduras. Ahora bien, a pesar de la diversidad de actores, EE. UU. es el socio único que tiende a servir de eje vertebrador. Por eso, se tomará este donante como sustento para la descripción que sigue.

La cooperación de EE. UU. en Honduras ha oscilado en función de las prioridades de las presidencias estadounidenses, así como las “crisis” migratorias, aunque también se ha visto afectada por la pendular confianza hacia el socio hondureño. Si se parte desde el 2001, se pueden identificar diferentes etapas en la cooperación de EE. UU. con Honduras a partir de los montos. En un primer periodo, que iría desde 2001 hasta 2005, EE. UU. fue aumentando sus compromisos (de 52 a 64 millones de USD), con un máximo en 2005 alcanzando 291 millones de desembolsos que coincidieron con la presidencia de Ricardo Maduro. En el segundo periodo, que cubre desde 2006 hasta 2010, se dio una reducción progresiva de los compromisos de EE. UU. con Honduras, que coincide con la presidencia de Manuel Zelaya (se pasó de 81 a 40 millones de USD). En un tercer periodo entre 2011 y 2017, se reanudó el aumento de los compromisos, llegando hasta los 185 millones en 2017, coincidiendo con la coyuntura en la que Juan Orlando Hernández se jugaba su polémica reelección. A partir de 2017 se ve, como pasó con

Guatemala, una reducción evidente de los compromisos de cooperación durante la presidencia de Trump, llegando a finales de 2020 a tan solo 22 millones (el mínimo de la trayectoria entre 2001 y 2020).

Ahora bien, hay que contrastar la progresión de los proyectos y montos comprometidos por EE. UU. en Honduras con los desembolsos efectivos, los cuales muchas veces están lejos de ser comparables. Esta diferencia muestra varias cosas: 1) los compromisos traducen la priorización y sintonía entre gobiernos, y 2) los desembolsos pueden mostrar la progresión de esa sintonía, así como la evaluación de los resultados obtenidos.

Retomando los ciclos anteriores, se ven divergencias notorias. Al iniciar su presidencia Ricardo Maduro en 2002, EE. UU. aumentó fuertemente sus desembolsos, pasando de 42 millones USD en 2001 a 119 millones USD en 2002 (con una reducción a 73 millones en 2003). Entre 2003 y 2009 el socio estadounidense siguió su trayectoria alcista: se llegó a los 129 millones USD en 2009 (con un bajón en 2007 con 74 millones USD). Las consecuencias de la ruptura presidencial o golpe de Estado sobre las relaciones de Honduras con la comunidad internacional fueron evidentes a partir de 2009. Los eventos políticos domésticos modificaron por completo la trayectoria y compromisos de los donantes, quienes revisaron sus planes estratégicos reconociendo el problema de la confianza y legitimidad del Gobierno transitorio de Roberto Micheletti (presidente del Congreso Nacional de Honduras entre 2006 y 2009). Casi todos los socios redujeron o paralizaron los desembolsos y EE. UU. no fue una excepción: se pasó de 129 millones USD en 2009 a 63 millones USD en 2012.

La normalización político-institucional, apoyada por la Organización de los Estados Americanos, llegó de la mano del Gobierno de Porfirio Lobo Sosa, con quien se reinició la cooperación internacional. EE. UU. relanzó su inversión en cooperación entre 2012 y 2018 (llegando hasta los 160 millones USD). Como se anunció antes, en el caso de la presidencia de Trump no solo se redujeron los compromisos, sino que se comprimieron los desembolsos, alcanzando a 55 millones USD en 2020. Este fin de periodo es totalmente opuesto al que han conocido los socios multilaterales con Honduras, donde por ejemplo el BID aumentó

en 2018 los montos destinados al país centroamericano (hasta los 1400 millones USD). Más allá de esta trayectoria en desembolsos totales, también hay que acercarse a la cooperación por sectores, así como los aportes de los otros donantes. En la figura 2 se puede ver un detalle de la progresión descrita.

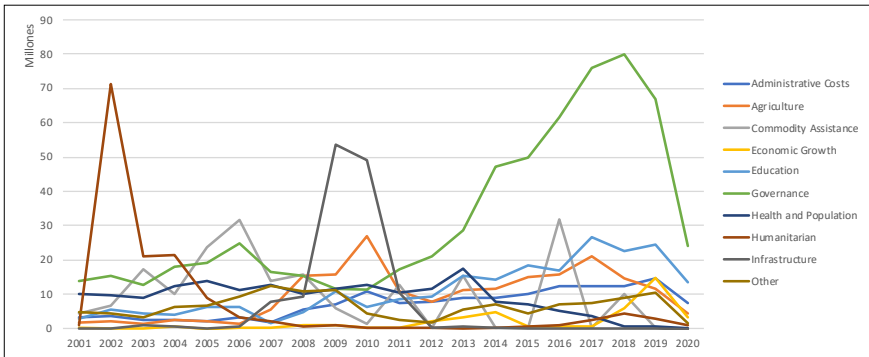


Figura 2. Progresión de los desembolsos de cooperación de EE. UU. en Honduras entre 2001 y 2020 (en millones de USD corrientes)

Fuente: elaboración propia con base en datos de USAID (2021).

Teniendo en cuenta los montos de la cooperación estadounidense, se deben incluir en la reflexión las orientaciones sectoriales de los proyectos, así como la complementariedad con los proyectos de los otros donantes principales, especialmente la UE (como conjunto y por países miembro), el Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Mundial.

Por un lado, está la cooperación europea, cuyos desembolsos aumentaron fuertemente en dos años particulares: en 2008, al inicio del segundo periodo descrito más arriba (alcanzando los 244.6 millones EUR) y en 2018 (con 100.79 millones EUR, aumento que, como el BID, mostró una silenciosa apuesta por el Gobierno de Juan Orlando Hernández). No obstante, entre medias, los montos destinados a Honduras desde la UE han ido oscilando: a la baja en 2009 (con 69.99 millones EUR), en 2012 (con 54.87 millones EUR) y en 2015 (con 34.77 millones EUR); al aumento en 2010 (con 99.84 millones) EUR y en 2013 (con 88.2 millones EUR). En la figura 3 se puede ver esta progresión.

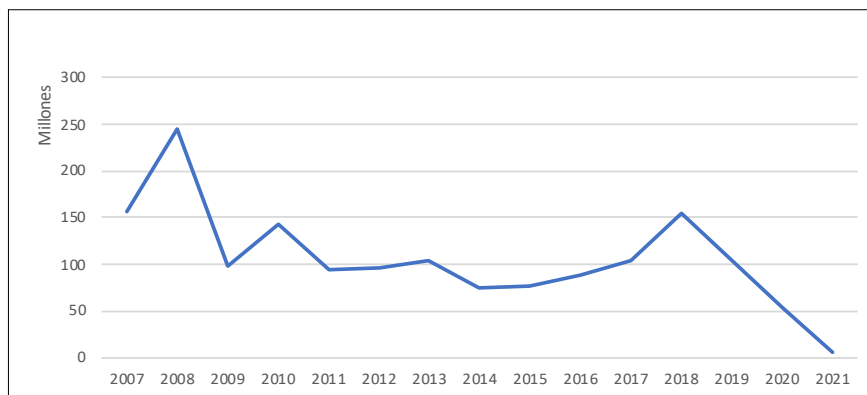


Figura 3. Desembolso de cooperación internacional de la UE (en millones de EUR).

Fuente: elaboración propia con base en datos de la Europeaid (2021).

En cuanto a donantes se refiere, el panorama está claro dentro de la UE. En términos agregados, entre 2007 y 2021 el mayor donante europeo fue la Comisión Europea con poco más de 500 millones EUR, seguido de cerca del país miembro que más atención le ha puesto al país centroamericano: España destinó 462.87 millones EUR sobre este largo periodo y se ha ido acercando cada vez más a Honduras, llegando a firmar en 2021 un acuerdo migratorio. España busca atraer trabajadores temporeros para el sector agropecuario peninsular, que sufrió el impacto de las restricciones de movilidad a trabajadores temporales de Europa del Este, así como del Norte de África, y los efectos de la crisis diplomática marroquí en 2021 (consecuencia del juicio a Brahim Ghali, líder del Frente Polisario del Sahara Occidental). Los siguientes principales donantes europeos son Alemania (202.27 millones EUR), el Banco Europeo de Inversiones (101.17 millones EUR), Francia (56.01 millones EUR) y Suecia (52.23 millones EUR). En la figura 4 se puede ver el desglose.

Los sectores cubiertos por la cooperación de la UE han sido igualmente complementarios con el resto de los donantes y han seguido de manera clara las prioridades enunciadas por la política exterior de la Comisión Europea, así como las conclusiones del Acuerdo de Asociación entre la UE y Centroamérica suscrito en Tegucigalpa el 29 de junio de

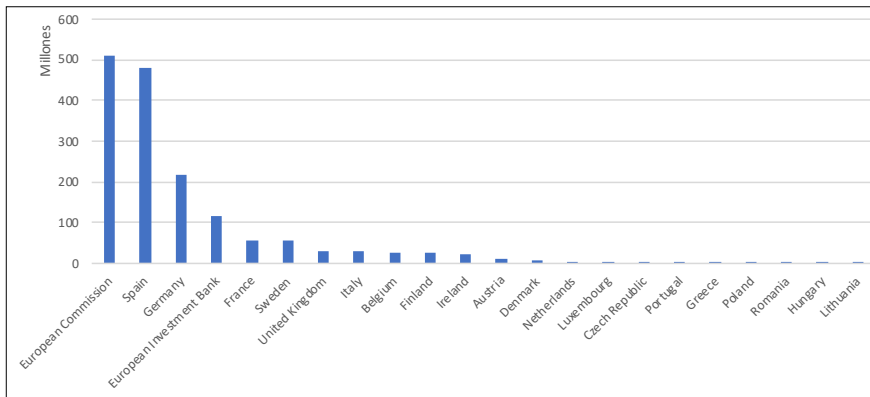


Figura 4. Donantes de cooperación internacional de la UE para Honduras 2007-2021 (en millones de EUR)

Fuente: elaboración propia con base en datos de la Europeaid (2021).

2012 (entrado en vigor en 2013). Antes del cambio de milenio, los europeos habían acompañado sectores bien concretos, especialmente la descentralización político-administrativa, así como la gestión forestal. El primer rubro es la condonación de deuda: Honduras es el único del TNC que, junto con 36 países, integró la iniciativa Heavily Indebted Poor Country (HIPC) del Banco Mundial (los otros países de la región que participaron son Haití, Nicaragua y Bolivia). Honduras ha cumplido con las metas impuestas y se le condonaron 1200 millones USD (de un estimado total de 4500 millones USD) (IHS Markit, 2020). El Fondo Monetario Internacional condonó también 100 % de la deuda de Honduras (154 millones USD) a través de la Iniciativa Multilateral de Alivio de la Deuda (MDRI, por sus siglas en inglés), según la cual esos fondos se destinan a la reducción de la pobreza (IHS Markit, 2020).

Después de la deuda, desde la década del 2000 los socios europeos se han centrado en proyectos de transporte, seguridad energética, agua y saneamiento, desarrollo rural, nutrición, seguridad alimentaria, refuerzo e incentivos a la organización y fortalecimiento de la sociedad civil, medidas para incentivar y garantizar la igualdad de género. No olvidemos que Honduras tiene la tercera tasa de feminicidios más alta de América Latina y el Caribe —299 por cada 100 000 habitantes en 2019—, después de Brasil y México. La UE también ha acompañado

con proyectos para la defensa de los derechos humanos, así como de los derechos culturales de las minorías étnicas.

Tampoco debemos omitir que Honduras es uno de los países más peligrosos para los defensores medioambientales: se encuentra entre los cinco donde más asesinatos ha habido en el mundo entre 2015 y 2020, según diferentes fuentes domésticas e internacionales, entre ellas Global Witness (EuropeAid, 2021). Finalmente, la UE también ha colaborado en la gestión de riesgos y desastres que tanta atención ha recibido por parte de los demás donantes. En la figura 5 se detallan los sectores de cooperación europeos.

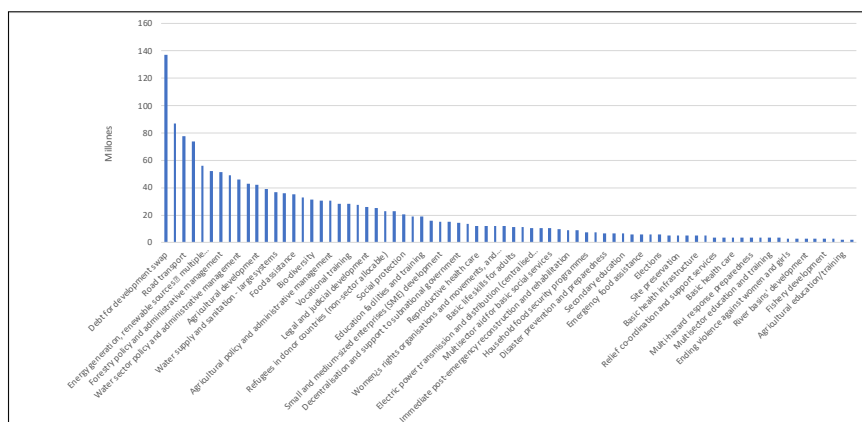


Figura 5. Desembolsos de cooperación internacional de UE en Honduras por sectores (en millones de EUR).

Fuente: elaboración propia con base en datos de la Europeaid (2021).

En cuanto al BID se refiere, su presencia en Honduras ha sido constante (con intervenciones más variadas —especialmente por su apoyo al sector privado—, yendo desde garantías soberanas hasta donaciones, pasando por créditos), aunque con evidentes oscilaciones. El trabajo del BID ha sido complementario al de los otros donantes en Honduras. Entre 2001 y 2015 se produjo una tendencia al aumento de los compromisos del banco regional, con algunos picos marcados (en 2004 así como 2010-2011). En 2016 y 2017 se dio una reducción de intervenciones del BID para conocer el mayor aumento y monto desde el inicio

del milenio. En 2018 se llegó hasta los 700 millones USD, reflejando un claro apoyo al reelecto presidente Juan Orlando Hernández. En cuanto a los sectores, el BID ha tendido a dedicar sobre todo proyectos a protección social (proporcionalmente más en 2005, 2013 y 2014), así como a problemáticas vertebradoras y costosas: al sector transportes (sobre todo en 2010, 2018 y 2020), en agua y saneamiento (especialmente en 2019 y 2020), al sector energético (con grandes inversiones de manera recurrente, siendo los mayores proyectos en 2014 y 2018), a la educación (sobre todo en 2004, 2011 y 2017) o, inclusive, al impulso al sector comercial (con apoyo a las pymes en 2018). Es interesante también ver que el BID ha destinado fondos para proyectos de reforma o modernización del Estado con mucha regularidad. En la figura 6 se puede ver de manera sintética la progresión del BID en el país.

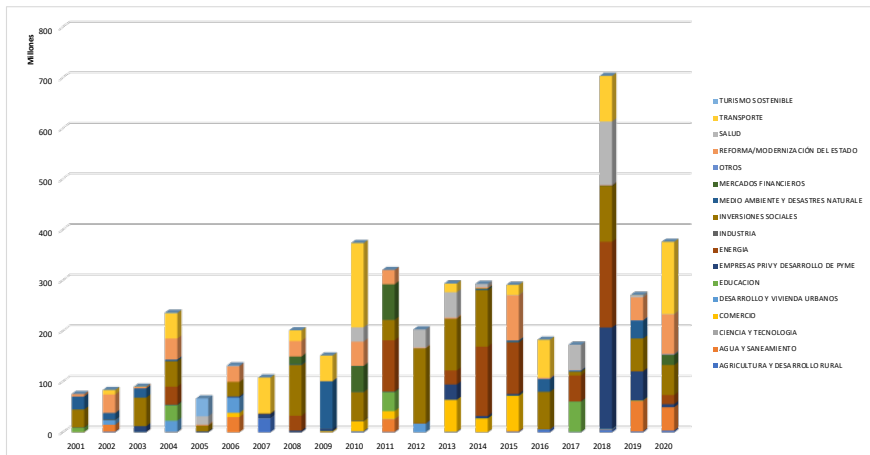


Figura 6. Monto y sector de los proyectos del BID en Honduras (en millones de USD).

Fuente: elaboración propia con base en datos del BID (2021)

Es necesario complementar todo lo anterior con dos donantes vertebradores en las orientaciones de cooperación en Honduras: EE. UU. y el Banco Mundial. Entre 2002 y 2007, EE. UU. se centró en dos sectores. Primero, se encuentra la ayuda humanitaria y social, donde el mayor gasto fue para respuesta humanitaria posemergencia, reconstrucción y

rehabilitación con 120.8 millones USD. Hay que recordar que la ayuda de emergencia a Honduras viene desde la década de 1990, cuando la comunidad internacional apoyó la recuperación del país después del huracán Mitch, que dañó de manera duradera la capacidad productiva agropecuaria. EE. UU. financió al inicio del milenio, como los demás socios, con asistencia alimentaria (118.6 millones USD en el periodo⁸), apoyo a servicios básicos de salud (con 51.3 millones USD entre 2002 y 2007⁹), a la protección social o a la educación primaria. Estos dos últimos sectores han sido relevantes para el BID así como el BM, quien tuvo proyectos notables, entre lo que se encuentran la financiación a la educación comunitaria (de 2001 a 2013 con 41.5 millones USD) o la promoción del aprendizaje interactivo en ciencia y ambiente (de 2001 a 2013 con 4 millones USD).

Segundo, EE. UU. apoyó cada vez más al sector público (véase la sección siguiente) y diversificó también los sectores al igual que los demás donantes (por ejemplo, agricultura, prevención y tratamiento del VIH), pero dejando de lado su implicación en protección ambiental. Esta área recibió a inicios del milenio apoyo por parte del BM, quien le apostó a modernizar el sector rural (8.3 millones USD para un proyecto de gestión de tierras rurales entre 2001 a 2013; 25 millones USD para la administración de tierras entre 2004 a 2013), así como al turismo sostenible (en el Valle de Copán —corredor hondureño de narcotráfico— entre 2002 y 2016 con 12 millones USD; 5 millones USD de 2001 a 2006 para turismo costero). Como se describió más arriba, en este periodo el BID mantuvo inversiones en casi todos los sectores con énfasis en las inversiones sociales (182 millones USD entre 2001 y 2007) y los transportes en 2007 (70 millones USD). El componente rural es central en Honduras por su composición demográfica. Vale la pena recordar que, según el BM, el país tenía una población estimada de 9.59 millones en 2018 en fuerte crecimiento (1.7 % en 2018), sobre todo urbano (+2.8 % en 2018). El TNC

8 6.5 millones USD en 2002; 17.1 millones USD en 2003; 9.88 millones USD en 2004; 23.6 millones USD en 2005; 31.59 millones USD en 2006; 13,9 millones USD en 2007.

9 9.52 millones USD en 2002; 7.4 USD en 2003; 9.6 USD en 2004; 6.69 USD en 2005; 8,18 USD en 2006; 6.61 USD en 2007.

tiene las capitales proporcionalmente menos grandes (en porcentaje de población total) de América Latina: en 2015 en Honduras 53.6 % de población era urbana (Cepal, 2018a), bien por debajo de la media regional.

Entre 2008 y 2012 (segundo periodo identificado a partir de la cooperación de EE. UU. en Honduras), la cooperación internacional le fue dando cada vez más espacio a nuevas problemáticas que reemplazaron el anterior esfuerzo de emergencia, siendo este último cubierto a partir de ese momento sobre todo por el BM¹⁰. La modernización del sector vial, al cual había destinado el BID hasta 166 millones USD solo en 2010, contó con apoyo también de EE. UU. (117.42 millones USD), quien invirtió igualmente en asistencia alimentaria (36.22 millones USD) y educación primaria (31.2 millones USD). En este periodo los donantes profundizaron su apoyo al desarrollo rural, especialmente enfatizado por el BM a partir del 2005 con proyectos de infraestructura (2.35 millones USD, entre 2005 y 2016; 20 millones USD, entre 2013 y 2015), y de electrificación rural (47 millones USD, entre 2005 y 2016). Parte del atraso en infraestructura tiene que ver con la baja conectividad a Internet en Honduras: según el BM solo 31.7 % de la población dispone de acceso regular a Internet en 2018 (aunque el acceso al celular está aumentando drásticamente la conectividad). El sector rural también contó con apoyo de la UE, así como de EE. UU. entre 2008 y 2012 (21.6 millones USD para gestión agrícola y 20 millones USD para servicios agrícolas).

En el tercer periodo, entre 2013 y 2018, la tendencia de los donantes fue clara: profundizar las orientaciones sectoriales anteriores, especialmente del sector público (véase la sección siguiente). El BM y el BID mantuvieron sus alineaciones anteriores, con inversiones en infraestructura y energía, reanudando también con su esfuerzo en prevención de desastres (339 millones USD del BID entre 2013 y 2018). Aunque EE. UU. le dio un poco más de relevancia al medioambiente (10.6 millones USD para protección de la biósfera y 23.5 millones USD para la protección

10 Mitigación de desastres naturales (entre 2007 y 2013 con 9 millones; P105386), crédito para ayuda alimentaria por crisis de precios (de 2008 a 2018 con 10 millones P112023) y crédito para recuperación de emergencia (entre 2010 y 2018 con 74.7 millones; P121220).

de la biodiversidad entre 2013 y 2018), le dio sobre todo continuidad a los sectores anteriormente acompañados, en orden creciente: la alimentación escolar (55.7 millones USD en total), la ayuda alimentaria¹¹ (57.5 millones USD), la escuela primaria (con 54.2 millones USD; 9.7 millones USD en 2013, 6.6 millones USD en 2018), el desarrollo agrícola (62.1 millones USD).

A pesar de esto, hay que precisar que la mejora en los servicios públicos en Honduras ha sido muy lenta. El gasto público en educación ha aumentado, pero con impactos limitados por la corrupción y baja calidad de la formación ofrecida. Honduras le dedicaba 6.0 % del PIB en 2017 (El Salvador 4.0 % y Guatemala 2.8 %), lejos de los porcentajes más altos latinoamericanos, entre ellos Cuba con 12.8 % y Costa Rica con 7.4 % (Cepal, 2018a). La educación también sigue marcada por la desigualdad. En 2016 en Honduras el promedio de jóvenes de 20 a 24 años que concluyeron la educación secundaria fue de 37.7 % (con 11.9 % para el 1er quintil vs. 67.3 % en el 5to quintil) (Cepal, 2018a). La situación es particularmente mala en el país en la educación terciaria: Honduras está lejos de los promedios latinoamericanos. Solo 6.4 % ha accedido y finalizado este ciclo formativo en 2016 (frente a 18.1 % en El Salvador y 18.3 % en Guatemala). La desigualdad también es evidente, pues Honduras es el país con menor finalización de educación terciaria del TNC para el 5to quintil: tan solo 17.2 % en 2016 (42.3 % para Guatemala y 38.1 % para El Salvador). De hecho, Honduras tiene también la tasa de alfabetización en adultos (de 15 años y más) más baja del TNC con 87.9 % en 2017 (88.0 % en El Salvador y 81.3 % Guatemala; la media regional latinoamericana era de 93.2 %) (Cepal, 2018a). Así pues, las inversiones que se han dado de la mano de la cooperación han mejorado el gasto público en educación, pero no han resuelto el gran atraso que vive el país con situaciones escandalosas, inclusive a las afueras de la capital (desde violencia hasta ausentismo crónico de docentes).

11 El BM también trabajó en esta temática con un Proyecto de Seguridad Alimenticia del Corredor Seco entre 2015 y 2020 con 30 millones USD (P148737), además de una gran cantidad de proyectos para la protección social y la seguridad alimentaria e hídrica (más de 80 millones USD entre 2001 y 2020).

Entre 2018 y 2021 los donantes socios multilaterales (BID y BM) han reemplazado la reducción de los desembolsos de EE. UU. De hecho, como ya fue precisado, 2018 fue el año de inversiones récord para el BID con su máximo histórico desde 2001 (90 millones USD en transporte, 109 millones USD en inversiones sociales, 125 millones USD en salud, 169 millones USD en energía, 200 millones USD en desarrollo privado). Por un lado, llama la atención la intención del BID por dinamizar el emprendimiento en el país. Los socios internacionales buscan volver productivos los importantes flujos de remesas provenientes del exterior. En efecto, aproximadamente 600 000 migrantes hondureños (legales o “ilegales”) en EE. UU. envían grandes sumas que llegaron a representar 18 % del PIB Honduras en 2018 (a saber 4800 millones USD). A este nivel, los países del TNC han hecho esfuerzos evidentes en la reducción de la burocracia para el emprendimiento (según el BM, de 41 días en Guatemala, 61 en Honduras y 115 en El Salvador para el 2000, a 15, 42 y 17, respectivamente, en el 2018).

Por otro lado, la inversión en salud de la cooperación internacional no ha logrado revertir los grandes problemas que hay en la provisión de servicios de salud (así como la endémica corrupción en la gestión de hospitales públicos, con extensa falsificación o robo de medicamentos). A pesar de mejoras progresivas, la tasa de mortalidad infantil (defunciones por cada 1000 nacidos vivos) sigue siendo más alta que la media regional (en 17.8; la peor tasa fue en Bolivia con 38.1 y Cuba la mejor con 5.3): entre 2015 y 2020 fue de 26.1 en Honduras (14.0 en El Salvador y 20.7 en Guatemala) (Cepal, 2018a). La tasa de mortalidad neonatal (defunciones por cada 1000 nacidos vivos) también es mayor en el TNC que la media latinoamericana: 10.4 en Honduras, 7.5 en El Salvador y 14 en Guatemala, entre 2015 y 2020 (Haití tiene la peor con 24.6; las mejores son Cuba 2.4 y Argentina 3.8). La tendencia es parecida para la malnutrición infantil o la mortalidad materna (Cepal, 2018a).

Finalmente, vale la pena recalcar que el BM detuvo sus compromisos el 2018 que fueron compensados por un monto histórico de más de 400 millones en 2020: gran parte de estos fondos han sido destinados a financiar la gestión de la pandemia (insumos medicinales, protección social, entre otros). En la figura 7 se puede observar un detalle de la progresión de los proyectos del BM en Honduras.

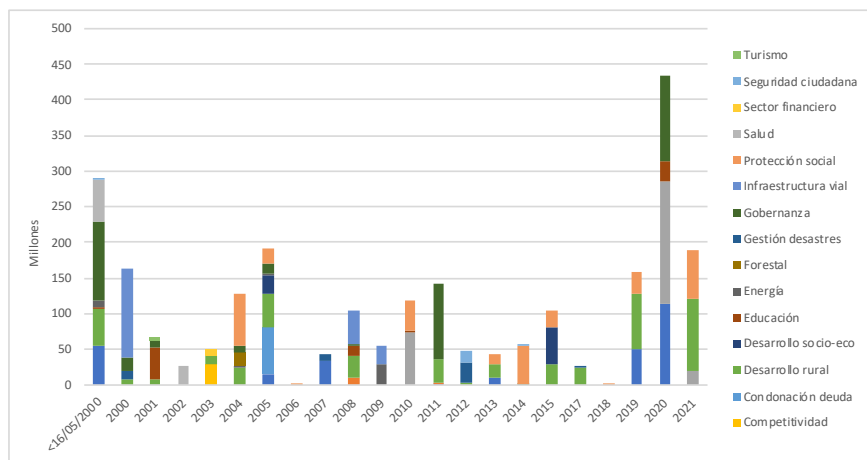


Figura 7. Monto y sector de los proyectos del BM en Honduras (en millones de USD).

Fuente: elaboración propia a partir de datos del Banco Mundial (2021).

Cooperación internacional para el sector público en Honduras

El apoyo internacional a la reforma institucional en el sector público hondureño ha sido una constante desde inicios del nuevo milenio; existen tres vías principales. Primero, se encuentran las propuestas que se hicieron dentro de las iniciativas transversales que han buscado el desarrollo del país de manera integral, en las cuales se incluyó la mejora de la transparencia y eficacia de la gestión pública. Es a este nivel donde se encuentran el extinto Plan de la Alianza para la Prosperidad del Triángulo del Norte (entre el BID, EE. UU. y el TNC) que se negoció en 2015 con la administración Obama (entre coerción y contratación). Esta iniciativa inspiró de manera indirecta el Plan de Desarrollo Integral del Triángulo Norte de Centroamérica y México (de la mano de la Cepal). Ninguna de estas propuestas ha logrado reducir las migraciones ni consolidar un desarrollo socioeconómico más equitativo. Son muchos los que creen saber qué falla y qué se podría mejorar, pero hasta la fecha los resultados logrados han sido debilitados por las

consecuencias de la pandemia por covid-19. A la vista de todos estos antecedentes, Biden en 2021 propuso relanzar una visión equiparable y amplia para todo el TNC, que trata de integrar las lecciones aprendidas de la cooperación internacional en la década del 2010.

Segundo, se encuentran los proyectos más tradicionales y puntuales de los socios donantes, quienes han ido apoyando desde reformas tributarias hasta una amplia transformación de la policía. A inicios del milenio, la cooperación de EE. UU. aumentó progresivamente en el sector público, con acompañamiento a los gobiernos subnacionales (con 15.5 millones USD¹²) y el esfuerzo de descentralización hondureño, cuando se lanzaron los trabajos y nuevas orientaciones de la Comisión para la Reforma de la Administración Pública Centralizada y Descentralizada (mediante Decretos Ejecutivos PCM-028-2014 y PCM-029-2014). EE. UU. también apoyó la gestión de políticas y administraciones públicas con 47.5 millones USD; 8.23 USD en 2005; 19.5 USD en 2006; 11.65 USD en 2007. Estos proyectos fueron complementados por el trabajo de los otros donantes, especialmente el BM. Este organismo multilateral aprobó proyectos clave que buscaron revisar el empleo público y la mejora del sistema fiscal (de 2001 a 2003 con 7.2 millones USD), así como reformar el desacreditado sistema de salud (con 27.10 millones USD entre 2002 y 2013). El BM también apoyó la modernización del sistema judicial entre 2005 y 2013 (con 15 millones USD)¹³.

Entre 2008 y 2012 EE. UU. prolongó su ayuda a la modernización y profesionalización del sector de seguridad (reforma y gestión del sistema de seguridad con 9.6 millones USD; control antinarcóticos con 26.87 millones USD en total, 8.2 millones USD en 2012 el mayor subsector de gasto de ese año). Hay que recalcar que Honduras es el país del TNC que más invierte al sector militar: 1.7 % del PIB en 2018 (según el Banco Mundial). Paralelamente, el socio estadounidense mantuvo la cooperación en gobernanza (descentralización con 10.92 millones

12 3.68 millones en 2002; 3.4 en 2003; 4.6 en 2004.

13 El BM también aprobó proyectos de asistencia técnica para el sector financiero (con 9.9 millones USD entre 2003 y 2018), así como apoyo a la planificación de la lucha contra la pobreza (entre 2004 y 2013 con 8.0 millones USD).

USD y 11.49 millones USD en gestión pública y de políticas), que contó igualmente con proyectos del BID en modernización estatal (108 millones USD entre 2008 y 2012).

Entre 2013 y 2018, los donantes expandieron los proyectos dirigidos a la modernización o reforma del sector público¹⁴, donde se fue incluyendo también la consolidación del Estado de derecho y democracia a través del acompañamiento a la sociedad civil y la participación democrática¹⁵. En este periodo todos los donantes, multilaterales o bilaterales, siguieron lanzando proyectos ligados al sector público. El BID financió 139 millones USD entre 2013 y 2018. Por su parte, el BM impulsó una gran diversidad de proyectos: 15.37 millones USD en proyectos de buen gobierno y fortalecimiento institucional entre 2008 y 2014; 0.83 millones USD entre 2008 y 2015, para el fomento de la confianza en el sector público; 18.2 millones USD entre 2011 y 2015, para mejorar el desempeño en el sector público; 55 millones USD entre 2014 y 2018, para mejorar la gestión fiscal. Uno de los impactos ha sido el aumento de los ingresos fiscales en el porcentaje del PIB (de 13.7 % en 2000 a 17.3 % en 2018). Entre 2013 y 2018 se dio una expansión de las propuestas para la reforma pública que evidentemente ayudó a digitalizar, formalizar y profundizar procesos administrativos, pero sin revertir ni la percepción de corrupción ni de impunidad existente entre la ciudadanía.

El esfuerzo también se amplió al sector de las fuerzas de seguridad, sobre las cuales había gran cantidad de denuncias de colusión con el narcotráfico. Entre 2013 y 2018, EE. UU. interesado en que Honduras redujera su rol como corredor en las rutas de ilícitos, aumentó los montos dedicados al sector seguridad: 35.2 millones USD para las administraciones relacionadas y 55.4 millones USD para antinarcóticos (10.97 millones USD en 2013 y 2014, casi nulo en apoyo directo en 2018). El acompañamiento cayó en picada entre 2015 y 2017 probablemente por la desconfianza de la comunidad internacional hacia el Gobierno de

14 La descentralización y Gobiernos subnacionales contaron con 160.6 millones USD durante este periodo, 25.3 millones USD, entre 2013 y 2014, y 54.4 millones USD solo en 2018.

15 27.2 millones USD en el periodo, de 5.2 millones USD en 2013 a 2.5 millones USD en 2018.

Juan Orlando Hernández (quien fue extraditado a EE. UU. por narcotráfico en abril del 2022 y cuyo hermano ya había sido hallado culpable de narcotráfico en un juicio en el mismo país), con un proceso electoral disputado en 2017, así como una represión creciente entre 2018 y 2019. Asimismo, parte de los fondos que se dedicaban directamente a los socios centroamericanos se desviaron a los cooperantes triangulares, en este caso Colombia.

Tercero, están las iniciativas específicamente dirigidas a la lucha contra la corrupción en el TNC. A este nivel, se encuentra sobre todo la creación de los organismos *ad-hoc*, como la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG) por las Naciones Unidas en Guatemala (desde el 12 de diciembre del 2006 hasta el 03 de septiembre del 2019), la Misión de Apoyo contra la Corrupción y la Impunidad en Honduras (MACCIH) por la Organización de Estados Americanos (OEA, desde el 19 de enero del 2006 hasta el 19 de enero del 2020) y, finalmente, la Comisión Internacional contra la Impunidad en El Salvador (CICIES), creada el 06 de septiembre del 2019, también de la mano de la OEA. Los dos primeros, CICIG y MACCIH, que llevaron a cabo importantes investigaciones contra casos de corrupción entre la alta política —llegando, inclusive, a cuestionar expresidentes o sus familiares— no fueron renovados al poner en peligro la estabilidad de unas élites administrativo-políticas cada vez más cuestionadas.

La finalización de las labores de ambos organismos ha coincidido con el inicio del periodo de pandemia, cuya excepcionalidad administrativo-jurídica ha abierto la ventana a un gran número de contrataciones con escaso o nulo control. Las denuncias hechas por los organismos de fiscalización ciudadana (especialmente CNA y ASJ, en Honduras; Funde y el Faro, en El Salvador), de acceso y conocimiento público muestra que la pandemia por covid-19 se ha transformado en una verdadera pandemia de corrupción. La finalización de la MACCIH y CICIG mostró vías lentas pero efectivas en la lucha contra la corrupción, que inclusive fueron la razón por la cual los donantes multilaterales accedieron a aumentar el monto de los créditos. De hecho, según los Indicadores de Gobernanza del Banco Mundial, la eficacia del gobierno, calidad regulatoria y el control de la corrupción mejoraron escasamente entre 1995 y 2018.

Sin embargo, la percepción sobre Honduras ha empeorado. Según el índice de Transparencia Internacional, la situación en Honduras ha decaído: se pasó del puesto 111 (sobre 180 países) en 2015 al 157 en 2020. Los Indicadores de Gobernanza del Banco Mundial también muestran un deterioro entre 1995 y 2018 en participación, rendición de cuentas, estabilidad política y estado de Derecho.

Conclusión

Este texto es demasiado limitado para sustentar unas conclusiones metódicas. En efecto, para poder hacer generalizaciones, se necesitaría poner en paralelo los proyectos de cooperación y las reformas concretas de la gestión pública, así como la progresión política y judicial de casos de corrupción. Ahora bien, teniendo en cuenta la visión del panorama de la cooperación internacional en Honduras y la progresión de los indicadores del país, se pueden ofrecer varias conclusiones tentativas. Primero, Honduras ha conocido muchos proyectos de cooperación en una gran diversidad de temáticas, entre ellas, 1) las sumas de dinero invertidas entre 2001 y 2021 han sido altas, especialmente en 2018; 2) los indicadores socioeconómicos no reflejan mejoras notables en el nivel de vida de los hondureños; 3) ha habido modernización administrativa constante con efectos mitigados y progresivos (especialmente en el Ministerio Público). Segundo, los proyectos de cooperación tienen altísimos costos de transacción (sobre todo la cooperación de EE. UU.) y existen graves denuncias de corrupción que involucran apropiación de fondos del erario público y de la cooperación internacional. Tercero, la percepción de la corrupción ha empeorado porque cada vez hay mayor exposición de las denuncias y la opinión pública desconfía de la capacidad del Estado, así como de la presidencia, especialmente después del cierre de la MACCIH. Cuarto, el mayor impacto de la cooperación se ve en infraestructura, ampliación del acceso a servicios públicos básicos y maduración de la sociedad civil. Retomando los efectos de la cooperación internacional en la gobernanza descritos en la literatura, se propone el análisis sintético de la tabla 2.

Tabla 2. Síntesis de análisis de efectos de la ayuda internacional sobre la gobernanza en Honduras

Efecto descrito en la literatura	Escenario	Explicación
Aumento de capacidad institucional	Parcial	Se han modernizado procesos administrativos, pero no se ve una mejora fuerte en la eficacia de las políticas públicas.
Redefine incentivos de élites nacionales	Leve	La cooperación ha confortado las posiciones de las élites políticas (legitimación como interlocutores); la única iniciativa que amenazó el estatus quo fue la MACCIH, cuyos efectos se revierten mediante injerencias judiciales e instrumentalización del poder legislativo.
Presión por maduración de la sociedad civil	Fuerte	Hay una verdadera maduración de la sociedad civil, aunque la movilización ha generado represión y frustración.
Favorece gasto público ineficiente, apoya burocracias infladas o corruptas	Fuerte	Altos costos de transacción en donantes y receptores. Numerosas y graves denuncias de corrupción en la gestión de servicios y bienes públicos.
Favorece búsqueda de rentas por parte de élites	Fuerte	Numerosas denuncias de cooptación de los fondos públicos y de la cooperación por parte de las élites políticas.
Se debilita la responsabilidad ante ciudadanos	Medio	La maduración de la sociedad civil ha aumentado la exigencia en transparencia y rendición de cuentas.

Fuente: elaboración propia con base en la clasificación propuesta por Krasner y Weinstein (2014).

Es evidente que los efectos de la cooperación internacional han sido limitados en Honduras, así como en el resto de los países del TNC. A pesar de este triste panorama, los socios siguen colaborando por la prioridad primera: forzar a los gobiernos a la contención de las migraciones. En la tabla 3 se propone un breve recuento de los factores retenidos en la literatura académica para explicar el éxito de la cooperación para la mejora de la gobernanza.

Tabla 3. Análisis de cooperación a partir de los factores de éxito retenidos en la literatura

Factores de éxito	Escenario	Explicación
Gobernanza es prioridad del donante	Parcial	La mejora de la gobernanza es una prioridad de los donantes, pero no es la primera.
Uso de condicionalidad	Bajo	Hay reducción del uso de la condicionalidad.
Metas compatibles donante y receptor	Medio	Metas compatibles en narrativas, pero menos en los hechos para modernización del Estado (resistencia política a la reducción de la corrupción).
Élites receptoras no se sienten amenazadas	Medio	Las élites no se han sentido amenazadas salvo con la MACCIH (visible en el número de estrategias legislativas para reducir su impacto).
Estado depende de la ayuda	Medio	El Estado depende de las ayudas de emergencia, pero no para las reformas del sector público.

Fuente: elaboración propia con base en los criterios de éxito presentados por Krasner y Weinstein (2014).

El panorama y los resultados expuestos en este capítulo son limitados y deberán ser ampliados a través de una revisión más sistemática. Ahora bien, la gran duda que surge tiene que ver con el alcance y naturaleza de las lecciones aprendidas por los socios de Honduras en estos veinte primeros años del siglo XXI.

Referencias

- Aguilera, R. V. y Cuervo-Cazurra, A. (2004). Codes of Good Governance Worldwide: What is the Trigger? *Organization Studies*, 25(3), 415-443. <https://doi.org/10.1177%2F0170840604040669>
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID). (2021). *Monto, sector, nombre, objetivo y periodo de proyectos de cooperación en Honduras*. <https://data.iadb.org/>
- Berg, L. A. y Carranza, M. (2018). Organized criminal violence and territorial control: Evidence from northern Honduras. *Journal of Peace Research*, 55(5), 566-581. <https://doi.org/10.1177%2F0022343317752796>

- Brown, E. y Cloke, J. (2005). Neoliberal reform, governance and corruption in Central America: Exploring the Nicaraguan case. *Political Geography*, 24(5), 601–630.
- Call, C. T. (2020). *Un éxito fugaz: El legado de la misión internacional contra la corrupción en Honduras*. CLALS Working Paper Series, 27. <https://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3645114>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal). (2018a). *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe 2018*. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44445/4/S1800772_mu.pdf
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal). (2018b). *Desarrollo, integración e igualdad. La respuesta de Centroamérica a la crisis de la globalización*. Cepal. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44191/1/S1800904_es.pdf
- Collado, M. del C. (2010). México y Centroamérica en la formación de la política de la buena vecindad. *The Latin Americanist*, 54(1), 51-70. <https://muse.jhu.edu/article/706442>
- De Schepper, S., Dooms, M. y Haezendonck, E. (2014). Stakeholder dynamics and responsibilities in Public–Private Partnerships: A mixed experience. *International Journal of Project Management*, 32(7), 1210, 1222. <https://doi.org/10.1016/j.ijproman.2014.01.006>
- EuropeAid-Dirección General de Cooperación Internacional y Desarrollo de la Comisión Europea. (2021). <https://euaidexplorer.ec.europa.eu/>
- Farah, M. y Spink, P. (2004). El programa brasileño de gestión pública y ciudadanía. *Gestión y Política Pública*, 13(1), 209-236. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=13313106>
- Fried, B., Lagunes, P. y Venkataramani, A. (2010). Corruption and Inequality at the Crossroad. *Latin American Research Review*, 45(1), 76-96. <https://doi.org/10.1353/lar.0.0107>
- Grindle, M. (2010). *Good Governance: The Inflation of an Idea* (Faculty Research Working Paper Series).
- Grindle, M. S. (2013). Public sector reform as problem-solving? Comment on the World Bank's Public Sector Management Approach for 2011 to 2020. *International Review of Administrative Sciences*, 79(3), 398-405. <https://doi.org/10.1177%2F0020852313490579>
- Heyer, K. E. (2018). Internalized Borders: Immigration Ethics in the Age of Trump. *Theological Studies*, 79(1), 146-164. <https://doi.org/10.1177%2F0040563917744396>

- Hope, K. R. (2009). Capacity development for good governance in developing societies: lessons from the field. *Development in Practice*, 19(1), 79-86. <https://doi.org/10.1080/09614520802576401>
- Hwang, J. y Akdede, S. H. (2011). The influence of governance on public sector efficiency: A cross-country analysis. *The Social Science Journal*, 48(4), 735-738. <https://doi.org/10.1016/j.soscij.2011.04.002>
- IHS Markit. (2020). *Country/Territory Report–Honduras*. IHS Markit.
- Kaufmann, D. (2003). *Rethinking governance: empirical lessons challenge orthodoxy*. SSRN. <https://dx.doi.org/10.2139/ssrn.386904>
- Kolb, A. C. (2012). Outgunned: the Honduran Fight Against Transnational Cocaine Traffickers. *Journal of International Affairs*, 66(1), 213-224. <https://www.jstor.org/stable/24388264>
- Kos-Stanišić, L. (2018). Illegal Migrants in Transit as a Security Threat to the Citizens of Mexico. *Migracijske i Etničke*, 34(3), 251-273. <https://doi.org/10.11567/met.34.3.2>
- Krasner, S. D. (2011). Changing state structures: Outside in. *Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America*, 108(Suppl. 4), 21302-21307. <https://doi.org/10.1073/pnas.1100244108>
- Krasner, S. D. y Weinstein, J. M. (2014). Improving Governance from the Outside In. *Annual Review of Political Science*, 17(1), 123-145. <https://doi.org/10.1146/annurev-polisci-120611-231838>
- Kulshreshtha, P. (2008). Public sector governance reform: the World Bank's framework. *International Journal of Public Sector Management*, 21(5), 556567. <https://doi.org/10.1108/09513550810885831>
- Lisón, C. B. (2016). Democracia, Política Y Violencia En Honduras (2006-2014). *Península*, 11(1), 25-64. <https://doi.org/10.1016/j.pnsla.2016.01.002>
- López Recinos, V. (2013). Desarrollo , migración y seguridad : El caso de la migración hondureña hacia Estados Unidos. *Migración y Desarrollo*, 11(21), 65-105. <https://www.scielo.org.mx/pdf/myd/v11n21/v11n21a4.pdf>
- Lorenzen, M. (2017). The Mixed Motives of Unaccompanied Child Migrants from Central America's Northern Triangle. *Journal on Migration and Human Security*, 5(4), 744-767. <https://doi.org/10.1177/2F233150241700500402>
- Medrano, C. (2017). Securing Protection for De Facto Refugees: The Case of Central America's Northern Triangle. *Ethics and International Affairs*, 31(2), 129-142. <https://doi.org/10.1017/S0892679417000041>

- Milner, H. V. (1997). *Interests, Institutions, and Information: Domestic Politics and International Relations*. Princeton University Press. <https://doi.org/10.2307/j.ctv10vm16k>
- Nanda, V. P. (2006). The “Good Governance” Concept Revisited. *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 603(1), 269-283. <https://doi.org/10.1177%2F0002716205282847>
- Ochoa Henríquez, H. y Montes de Oca, Y. (2004). Rendición de Cuentas en la Gestión Pública: Reflexiones Teóricas. *Revista Venezolana de Gerencia*, 9(27), 455-472. <https://doi.org/10.37960/revista.v9i27.12866>
- Otero Felipe, P. y Rodríguez Zepeda, J. A. (2016). Honduras: Continuidad en la agenda de gobierno en un nuevo contexto partidista. *Revista de Ciencia Política (Santiago)*, 36(1), 195-217. <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-090X2016000100009>
- Pakdel, A., Damirchi, Q. y Gholizadeh, H. (2012). Corruption and Anticorruption Policies in Developing Countries. *Interdisciplinary Journal Of Contemporary Research in Business*, 3(9), 194-205. <https://journal-archives14.webs.com/194-204.pdf>
- Pan Suk, K. (2010). Building Trust by improving governance: searching for a feasible way for developing countries. *Public Administration Quarterly*, 34(3), 271-299. <https://www.jstor.org/stable/41288350>
- Pertuzé Fariña, C. (2003). Nuevos tiempos para la gestión pública: potenciando la transparencia. *Revista Enfoques*, 1, 19-27. <http://www.revistaenfoques.cl/index.php/revista-uno/article/view/292/268>
- Putnam, R. D. (1988). Diplomacy and domestic politics: the logic of two-level games. *International Organization*, 42(03), 427-460. <https://www.jstor.org/stable/2706785>
- Rodríguez, C. G. y Tule, L. G. (2020). Honduras 2019: Persistent economic and social instability and institutional weakness. *Revista de Ciencia Política*, 40(2), 379-400. <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-090X2020005000112>
- Rodrik, D. y Zeckhauser, R. (1988). The dilemma of government responsiveness. *Journal of Policy Analysis and Management*, 7(4), 601-621. <https://doi.org/10.2307/3323483>
- Rojas, E., Cuadrado, J. y José, F. (2008). *Governing the metropolis. Principles and Cases*. Banco Interamericano de Desarrollo. https://toc.library.ethz.ch/objects/pdf/z01_978-1-59782-070-7_01.pdf

- Salomón, L. (2018). Indignación y crisis política en Honduras. *Nueva Sociedad*, 273(ene-feb), 14-21. <https://nuso.org/articulo/indignacion-y-crisis-politica-en-honduras/>
- Sonnenfeld, J. (2004). Good governance and the misleading myths of bad metrics. *Academy of Management Executive*, 18(1), 108-113. <https://doi.org/10.5465/ame.2004.12689497>
- United States Agency for International Development (USAID). (2021). *Desembolsos de cooperación de EE. UU.* <https://results.usaid.gov/results>
- Villafuerte Solís, D. (2018). Seguridad y control geopolítico: Crónica de la Iniciativa para la Prosperidad del Triángulo Norte de Centroamérica. *Revista CS*, 24, 91-118. <https://doi.org/10.18046/recs.i24.2506>
- Washington Office on Latin America (WOLA). (2015). *Obama's Billion Dollar Aid Request to Central America: How Has it Changed?* WOLA. <https://www.wola.org/analysis/obamas-billion-dollar-aid-request-to-central-america-how-has-it->
- Washington Office on Latin America (WOLA). (2017). *Children and Families Fleeing Violence in Central America*. WOLA. <https://www.wola.org/analysis/people-leaving-central-americas-northern-triangle/>
- Washington Office on Latin America (WOLA). (2019). *Stopping U.S. Assistance to Central America is Counterproductive and Misinformed (EE. UU.)*. WOLA. <https://www.wola.org/analysis/stopping-us-assistance-central-america-counterproductive-misinformed/>
- Weiss, T. (2000). Governance, good governance and global governance: conceptual and actual challenges. *Third World Quarterly*, 21(5), 795-814. <https://doi.org/10.1080/713701075>
- World Bank. (1994). *Governance: The World Bank's Experience*, The World Bank, Washington, DC.
- World Bank. (2021). *Ayuda oficial para el desarrollo neta y ayuda oficial*. Consultado en junio 19 de 2021 de <https://data.worldbank.org/>
- Zamudio-González, L. (2020). *Instruments against Corruption in Central America*. Palgrave Pivot Cham. <https://doi.org/10.1007/978-3-030-40878-7>

PARTE III
REFLEXIONES DESDE LO GLOBAL

Capítulo 7. La gobernanza global de la vacuna contra el SARS-CoV-2 (covid-19): una mirada desde el enfoque de valor público

NICOLÁS VILLA

Introducción

Independientemente del paradigma que utilicemos para describir y explicar los acontecimientos que ocurren en el sistema internacional, podemos estar seguros de que aún no existe un gobierno mundial (Kacowickz, 2012) que haga las veces de autoridad soberana planetaria. Así las cosas, los fenómenos políticos y sociales de escala global serán interpretados, enfrentados y, de ser posible, solucionados por instituciones que incluyen —pero no se encuentran limitadas— al Estado. Sin importar el lugar donde nos ubiquemos en el continuo de gobernanza global actual (Kacowickz, 2012), dicha posición estará localizada sobre un punto que excluye la posibilidad de asumir una óptica exclusivamente desde la gobernabilidad (Aguilar, 2010), por lo menos a escala planetaria.

En consecuencia, si los científicos sociales queremos dar cuenta del proceso de vacunación a escala planetaria frente a la pandemia originada por el SARS-CoV-2/covid-19 (en adelante, covid-19) desde su respectiva categorización como fenómeno político, debemos tener

claridad en cuanto a cuáles son los distintos actores que han moldeado y participado en la gobernanza global frente a dicho fenómeno. Más aún, los ciudadanos del mundo, principalmente aquellos que habitamos aquellos Estados que se autodenominan como democracias, podemos beneficiarnos de un análisis riguroso. Al asumir nuestra cualidad tripartita de ciudadanos, clientes y accionistas (Ramíó Matas, 2001) de los Estados nacionales, un análisis ilustrado nos permite exigir una rendición de cuentas frente a las instituciones, bien sean los Estados-nación, sus componentes subestatales, las instituciones que estos gobiernan o regulan, aquellas que conforman cuando cooperan a nivel internacional y supranacional y, por qué no, inclusive aquellas instituciones que han tomado y erosionado la soberanía que antes le era propia al Estado-nación.

Así pues, la hoja de ruta de este capítulo parte de la descripción de ejemplos de los distintos tipos de actores que han participado en la gobernanza global de la vacuna contra la covid-19, es decir, cuya narrativa y respuesta frente a la pandemia, en términos de política pública, cobraron relevancia a nivel global por su rol en el proceso de entendimiento, diseño, fabricación o distribución de la vacuna. Los actores políticos saben que en toda crisis es importante establecer una narrativa en función de su propia conveniencia. En consecuencia, se buscará detectar las narrativas para así tener mayores claridades o mejores respuestas frente a la crisis global de salud pública que plantea el covid-19¹.

El paso siguiente será abordar el relativo éxito o fracaso público en el proceso de vacunación por parte de los actores analizados, desde el enfoque de valor público (EVP). Dicho enfoque, ofrece una mirada integradora e incluyente desde la administración pública, pues integra técnica y ética pública y no excluye a ningún actor del proceso de gobernanza; adicionalmente, ofrece un poderoso y preciso marco teórico para calificar el relativo éxito o fracaso público de una política pública determinada.

1 Según la Real Academia de la Lengua RAE los artículos femenino y masculino (“la” y “el”) para hacer referencia al “covid-19” son correctos. En este capítulo el autor se refiere específicamente al virus así que se mantendrá el uso del artículo masculino en este apartado.

La necesidad de una narrativa en tiempos de crisis

Según los datos del Coronavirus Research Center, de la Universidad Johns Hopkins, a fecha de hoy², exactamente un año después de que la Organización Mundial de Salud declarase la Pandemia Global (Mintrom y O'Connor, 2020), han muerto 2 631 949 de personas a causa del covid-19 y existen 118 689 552 casos confirmados a nivel mundial. El antecedente histórico más inmediato, por su elevada mortandad de aproximadamente un millón de personas, fue la pandemia de gripe de común (virus H3N2) de 1968 (Centro para el Control y la Prevención de las Enfermedades, 2019). Resulta curioso que en 1968 no hubo cuarentena.

En el momento en que sea publicado este libro, difícilmente encontraremos a alguien que cuestione la magnitud de la crisis política y social originada por la pandemia del covid-19. En aras de la honestidad histórica, cabe anotar que sí hubo debate en la bioquímica y en la medicina sobre la magnitud de dicha crisis (y, por ende, también en el ámbito político, como veremos más adelante). Inclusive, hubo debate sobre si el covid-19 realmente podía y debía causar una crisis. No está de más recordar al bioquímico argentino Pablo Goldschmidt cuando, al igual que otros cuantos científicos, recomendó “tratar al covid-19 como un coronavirus más” (*RFI Español*, 2020).

La incertidumbre de la ciencia dio paso a la incertidumbre en la política, entre otros factores, debido a la paradoja planteada por Hoppe (1999), según la cual una cientifización incrementada de la política conlleva una incrementada politización de la ciencia. No es descabellado proponer que este fenómeno de politización de la ciencia se viera a su vez incrementado debido a la incertidumbre, sumada a la amenaza —percibida o real— sobre nuestra existencia.

Es bien sabido que durante una crisis lo primero que muere es la narrativa tradicional y lo primero que nace es una nueva narrativa.

2 Es necesario tener en cuenta que el lector de este capítulo lo estará leyendo bastante tiempo después de la fecha en mención, lo cual sin duda permite tener un panorama distinto sobre los hechos de la pandemia.

Las nuevas narrativas en momentos de crisis nos ofrecen coordenadas cognitivas para entender y generar expectativas frente a una nueva realidad. Adicionalmente, las narrativas hacen más que ofrecernos marcos de referencia; tal como sugieren Mintrom y O'Connor (2020), la narrativa ha jugado un papel clave en la eficacia relativa de las respuestas al covid-19. En consecuencia, la narrativa de distintos actores políticos frente a la pandemia es precisamente el punto de partida para analizar la gobernanza global de la vacuna contra el covid-19.

Actores de la gobernanza de la vacuna

Al momento de escribir este texto, existe una cantidad reducida de vacunas aprobadas contra el covid-19 (Zimmer et ál., s. f.). Esto quiere decir que dichas vacunas (en algunos casos según a quien se le pregunte) han aprobado las tres fases de estudios para determinar su eficacia. Posteriormente, “los reguladores revisaron los resultados completos de los ensayos y los planes para la fabricación de la vacuna y decidieron darle la aprobación total” (Zimmer et ál., s. f.). Según dicho criterio, las vacunas con mayor nivel de aprobación son Cominarty, producida por las empresas estadounidenses (Pfizer) y alemanas (Biontech); mRNA-1273, producida por la empresa estadounidense Moderna; Sputnik V, producida por el Ministerio de Salud de Rusia; AZD1222, producida por la Universidad de Oxford y la empresa británico-sueca AstraZeneca; Convidecia, producida por la empresa china CanSino Biologics y el Estado chino, y finalmente Ad26.COV2.S, producida por las empresas estadounidenses Johnson y Johnson, Beth Israel Deaconess Medical Center y Jansenn. Cuba, India e Irán se encuentran cerca de producir sus propias vacunas.

Es claro que la producción de las distintas vacunas contra el covid-19, en la mayoría de los casos, ha requerido de múltiples actores (Felter, 2021). El Estado, las organizaciones internacionales, el sector privado, las ONG, las universidades y los centros de investigación han sido piezas fundamentales para la producción de las múltiples vacunas disponibles. En todo caso, resulta impensable considerar la creación de una vacuna sin el apoyo financiero e institucional o, inclusive, el desarrollo explícito por parte del Estado-nación.

La manufactura, distribución y suministro de la vacuna ha resultado ser un proceso enteramente más complejo. Múltiples organizaciones internacionales, con apoyo del sector no gubernamental y del sector privado, han juntado esfuerzos para que el acceso a la vacuna sea equitativo. Con la consigna “nadie está seguro, hasta que todos estemos seguros” (Organización Mundial de la Salud [OMS], 2021), la OMS, Unicef, la Coalición para las Innovaciones en Preparación para Epidemias (CEPI, por sus siglas en inglés) y la Global Alliance for Vaccines and Immunization (GAVI) lideran una iniciativa internacional para asegurar el acceso equitativo a la vacuna entre Estados. El nombre que recibe la iniciativa es el Fondo de Acceso Global para Vacunas Covid-19 (Covax, por sus siglas en inglés). El mecanismo Covax propende porque la lógica de acceso a la vacuna sea una lógica de cooperación y no de competencia (OMS, 2021). Es importante recalcar que algunas de las múltiples instituciones mencionadas a su vez están conformadas por otras instituciones de relevancia global, tales como el Banco Mundial, el Foro Económico Mundial, el Wellcome Trust o la Fundación Bill y Melinda Gates.

No obstante, los riesgos son múltiples. La pandemia ha desnudado las falencias y las virtudes de los sectores de salud de los Estados. Más aún, la crisis pandémica global expuso la realidad de un sistema de gobernanza global fragmentado, que no tiene la estructura para coordinar y compartir los recursos necesarios para combatir pandemias (*The Lancet*, 2020). Más allá de los llamados de múltiples jefes de Estado para que el acceso a la vacuna sea equitativo, y que las vacunas sean consideradas como un bien público global, la realidad aún no demuestra claridades sobre si ese será el caso o no.

De hecho, por ahora, parece poco probable que ese llegue a ser el caso. Mientras los países de ingreso alto representan el 16 % de la población mundial, actualmente poseen el 60 % de las vacunas contra el covid-19 que han sido adquiridas a la fecha (Brophy Marcus, 2021). Varios países de ingreso alto, si así lo desean, pueden vacunar a toda su población varias veces: Canadá podría hacerlo hasta cinco veces, debido a la cantidad de vacunas que posee (Brophy Marcus, 2021). Los países de ingreso medio e ingreso bajo tienen muchas menos dosis y su acceso ha sido posterior en el tiempo (Brophy Marcus, 2021). Hay una brecha innegable y esta tiende a mantenerse (Brophy Marcus, 2021).

Los retos para la vacunación en el Sur Global se presentan de distintas maneras. En algunos países, existen los recursos financieros para obtener alguna vacuna; sin embargo, la inestabilidad política lleva a retrasos administrativos que obstaculizan el acceso (Brophy Marcus, 2021). En otros Estados, como la India, el problema es presupuestal. De hecho, existen dos vacunas indias y el Gobierno de la India ya compró miles de millones de dosis, aunque las exigencias presupuestales hacen imposible llegar a toda la población (Brophy Marcus, 2021).

El movimiento antivacunas también dificulta la vacunación (Brophy Marcus, 2021). Hay escepticismo en varios lugares del mundo, muchas veces sustentado en reportes médicos. El almacenamiento a baja temperatura también crea problemas, al igual que la distribución a las regiones más remotas, sin mencionar la necesidad de tener que priorizar entre múltiples pandemias distintas a la de covid-19 que aquejan a las poblaciones del Sur Global (Brophy Marcus, 2021).

El caso de África ha desafiado a las predicciones catastróficas hechas al comienzo de la pandemia. En ese continente, los Centros Africanos para el Control y la Prevención de Enfermedades (Africa CDC, por sus siglas en inglés) han llevado a cabo una importante labor en cuanto a la gobernanza de la vacuna contra el covid-19. África CDC es una agencia especializada de la Unión Africana, fundamental en la coordinación entre distintos Estados y la armonización de políticas públicas (Brophy Marcus, 2021). El enfoque regional prioriza la equidad en el acceso a la vacuna, una postura de bloque y priorizar a los más vulnerables (Brophy Marcus, 2021).

El enfoque de China es bastante explícito. Se busca dar prioridad a la población China, específicamente a estamentos poblacionales discriminados por factores etarios, laborales y geográficos (Brophy Marcus, 2021). La demanda será cubierta con producción nacional, complementada con importaciones (Brophy Marcus, 2021). Adicionalmente, China participa en Covax, razón por la cual también está obligada a suministrar vacunas más allá de sus fronteras nacionales (Brophy Marcus, 2021).

La desproporción existente frente al acceso a la vacuna del covid-19 en función del ingreso de los Estados no significa que los Estados con ingresos altos hayan logrado escaparse de los problemas. Existen

pronósticos que calculan que los países de ingreso alto habrán vacunado a toda su población para mediados del 2022, mientras que los más pobres no lo habrán llevado a cabo antes del 2023 (“More than 85 Poor Countries...”, 2021). Esos mismos pronósticos esperan que China y Rusia utilicen sus vacunas de manera “transaccional”; sin embargo, no dejan claro por qué solo esos dos Estados recurrirían a ese tipo de prácticas y no los demás (“More than 85 Poor Countries...”, 2021).

Es una lástima que no existan más explicaciones sobre el tema de China y Rusia por parte de aquellos que los señalan de tener un enfoque transaccional, ya que el llamado “nacionalismo de las vacunas” (¿también?) ha hecho presencia en Occidente. La Unión Europea (UE) manifestó su descontento, tanto con la farmacéutica AstraZeneca como con el Reino Unido, debido a los retrasos en el suministro de la vacuna (Colson, 2021). Italia bloqueó el envío de 250 000 dosis que había acordado exportar a Australia por la misma razón (Coronavirus: Australia wants EU, 2021).

Podríamos estar frente a un caso de proyección psicoanalítica. La ministra de salud de Eslovaquia, Marek Krajci, se vio obligada a renunciar por comprar la vacuna Sputnik v (Holroyd, 2021). Más aún, el comisionado europeo a cargo del grupo de trabajo frente a la vacuna, Thierry Breton, manifestó lo siguiente: “no tenemos absolutamente ninguna necesidad de Sputnik v” (“EU Has «absolutely No Need» ...”, 2021). Solo el tiempo puede juzgar la veracidad de dicha afirmación; sin embargo, la actitud del comisionado deja claro que la actitud transaccional y la diplomacia de la vacuna no es asunto ajeno a Occidente.

En Estados Unidos (EE. UU.), al igual que en muchos otros lugares —con o sin razón—, las vacunas han resultado ser un tema controversial para que los políticos de los dos partidos históricos se lancen pullas entre sí. Se espera que la vacunación se complete para finales de julio de 2021, ya que, según el presidente Joe Biden, “se han comprado suficientes dosis para vacunar a todos los estadounidenses” (“US Buys 200m Covid-19 Vaccine...”, 2021). Las empresas a las que recurrió el Gobierno de EE. UU. para garantizar suministros fueron Pfizer y Moderna (“US Buys 200m Covid-19 Vaccine...”, 2021). A la fecha, el 15 % de la población de ese país ha sido vacunado; los porcentajes de vacunación son distintos según el Estado que se mire (Carlsen, 2021).

Ahora bien, en el escenario global, las disparidades entre países ricos y países pobres se medirán en vidas. Mientras el covid-19 exista en algún lugar del mundo, toda la población planetaria estará potencialmente en riesgo, no solo del contagio a través de flujos humanos, sino también debido a la potencial aparición de nuevas cepas del virus (Colson, 2021). Más allá del llamado “nacionalismo de vacunas”, los problemas que obstaculizan el acceso de la humanidad a la vacuna no se limitan al Estado. Las empresas farmacéuticas transnacionales que detentan las patentes de las vacunas, desarrolladas a través de la financiación pública y basadas en el conocimiento científico acumulado producido por los —en muchas ocasiones— egresados de universidades públicas³, también suponen una barrera para el acceso, no solo debido a los ya mencionados retrasos en la producción, sino también a las barreras monetarias que los precios de las vacunas pueden crear para el acceso global a las vacunas.

“Todos los problemas del mundo de hoy son problemas de los comunes” (Bauwens, 2016)

Tal como menciona el título del apartado, según el filósofo y psicoanalista esloveno Slavoj Žižek, los retos que el mundo encara en la actualidad son problemas de los comunes. La ecología, la propiedad intelectual o los flujos migratorios presentan desafíos para la sociedad internacional que solo podrán ser resueltos si entendemos su naturaleza compleja según la tipología de bienes comunes (Bauwens, 2016). Por tal motivo, cualquier análisis riguroso sobre los problemas que presenta la gobernanza global de la vacuna contra el covid-19 debe entender que, en última instancia, el problema de la vacuna es un problema de los comunes.

3 La historia de Katalin Kariko, la científica húngara educada bajo el régimen comunista que desarrolló la primera vacuna aprobada en Occidente (Pfizer-BioNTech), no deja de ser esclarecedora frente a este punto (Trouillard, 2020).

Ahora bien, ¿qué es un problema de los comunes? En su artículo de 1968, Garrett Hardin advirtió sobre una clase de problema para el cual, en caso de seguir buscando soluciones en el área de ciencia y tecnología únicamente, el resultado sería empeorar la situación. Más aún, dichos problemas son problemas para los que no hay soluciones técnicas. Una solución técnica puede definirse como una que requiere un cambio solo en las técnicas de las ciencias naturales y que exigen poco o nada en la forma de cambio en humanos, valores o ideas de moralidad (Hardin, 1968).

Desarrollando aún más la idea, Hardin (1968) propuso el término “tragedia de los comunes” (p. 1243), cuestionando así las soluciones que ofrecen posturas afines a la racionalidad individualista económica para enfrentar este tipo de problemas. La tragedia reside en que cada hombre está encerrado en un sistema que lo obliga a incrementar su rebaño sin límite en un mundo limitado (Hardin, 1968). En consecuencia, surgió un nuevo tipo de problema donde, según la opinión profesional del ingeniero eléctrico Dr. Jerome Bert Wiesner (quien fuera presidente del Massachusetts Institute of Technology) y el Dr. Herbert York (físico nuclear, participante del Proyecto Manhattan y descubridor del pion neutro), la solución al problema no se encontraba en las ciencias naturales (Hardin, 1968).

En épocas más recientes, Deborah Stone (2001) ahondó en la relación que tienen los problemas de los comunes con la política pública y la gobernanza. Para la autora, la mayoría de los problemas de la *polis* (tanto políticos, como públicos) son problemas de los comunes (Stone, 2001). Construyendo sobre la visión de Hardin (1968), Stone anota que los comunes incluyen la naturaleza, la cultura y la comunidad; sin embargo, Stone (2001) aporta ejemplos menos abstractos y más concretos:

[...] aire limpio y agua potable, paisajes impresionantes y ricos hábitats ecológicos, el jazz y la ópera, los lenguajes de señas y diccionarios que caben en un iPod, Wikipedia y Facebook, la detección temprana del cáncer y los medicamentos antirretrovirales; y por último pero no menos importante, la mera idea del valor humano igualitario que inspira la democracia y que catapultó al hijo de un

estudiante keniano a la Casa Blanca estadounidense. Pensaríamos de manera diferente acerca de la justicia y la equidad si imagináramos estos elementos comunes cómo creados, mantenidos y transmitidos colectivamente, en lugar de como resultado del esfuerzo y logro individual, y por lo tanto, cosas que se puede ganar y parcelar como propiedad privada. (Stone, 2001, p. 59)⁴

En consecuencia, un problema de los comunes emerge cuando los intereses privados y el interés público divergen, o cuando las personas se benefician (o pierden) al hacer algo que daña (o ayuda) a la comunidad (Stone, 2001). Debido a que los comunes deben entenderse como un todo, como “entidades holísticas” que no se pueden dividir ni parcelar (Stone, 2001), estos deben ser protegidos, ya que pueden desaparecer, y también deben ser conservados y optimizados (Stone, 2001). En última instancia, lo que nos han dicho desde hace décadas científicos naturales y científicos sociales es que los problemas de los comunes, por su definición, estructura, alcance y naturaleza, no encontrarán soluciones mediante lógicas de mercado o planteamientos técnicos.

Enfocar el acceso y, por ende, el fin último de la gobernanza de las vacunas como un problema de los comunes clarifica bastante el entendimiento del problema. Mientras exista una cantidad finita e insuficiente de vacunas debido a la escasez (real o artificial), bien sea por límites en la producción u obstáculos al acceso por condiciones de desigualdad, inoperancia, cálculos económicos o políticos, el beneficio propio de un agente (privado o público) irá en contra del bien común. Esto ocurre, ya que los obstáculos para acceder a la vacuna tales como condiciones desiguales entre Estados, patentes o Estados que se nieguen a comprar vacunas de manera ideológica debido a su procedencia nacional, pueden causar que surjan nuevas cepas del virus y, por ende, que la condición inmune adquirida inclusive por los ya vacunados desaparezca. Más aún, no sabemos si una nueva cepa pueda volver a infectar a los vacunados o enfermar a los asintomáticos.

4 Traducción libre del autor.

Esto es de suma importancia y merece tanto una reiteración como un análisis detallado. Los precios, las patentes y las consideraciones ideológicas bien pueden generar beneficios individuales, a costa del beneficio común de la humanidad, y hasta de otras especies. No en vano, orangutanes y bonobos en EE. UU. ya han recibido la vacuna (Daly, 2021), mientras aún hay seres humanos que la necesitan en otros lugares del mundo⁵.

Las condiciones de extrema desigualdad entre los Estados del mundo no son noticia. De hecho, según el Banco Mundial, la desigualdad entre los países sigue siendo el componente más importante de la desigualdad global (Lakner, 2019). Como ya se mencionó, el acceso a las vacunas también es marcadamente desigual, según el lugar del mundo en el cual nos encontremos. Que un Estado dado tenga los recursos para vacunar varias veces a su población en una pandemia e, inclusive, pueda vacunar a los animales claramente constituye un beneficio para dicho Estado. Ahora bien, si dicha sobreabundancia de vacunas ocurre dentro de un marco de escasez global, el beneficio del Estado abundante constituye a su vez un detrimento común a nivel global (por razones ya expuestas en este texto). Esto se debe a que técnicamente no es posible excluir a las personas de cruzar fronteras (más allá de los esfuerzos estatales por hacerlo), por lo que el detrimento común puede terminar acabando con la inmunidad de los ya vacunados. Una vez más, este escenario podría presentarse con el surgimiento de nuevas cepas del virus a raíz de una inmunización tardía de la población mundial.

Este tipo de situaciones también puede presentarse debido a cálculos políticos o fanatismos ideológicos. Por ejemplo, la EU desestimó “la campaña mundial de suministro de vacunas contra el coronavirus de Rusia como una maniobra de propaganda de un régimen indeseable”

5 “Es habitual administrar una vacuna probada y desarrollada para una especie a otra, señalan Lamberski y Mahesh Kumar, vicepresidente de biología global en Zoetis. Eso se debe a que las vacunas se fabrican para un patógeno específico, no una especie en concreto. «Normalmente, utilizamos vacunas diseñadas con perros y gatos en leones y tigres», afirma Lamberski, y los simios del zoo reciben las vacunas humanas contra la gripe y el sarampión” (Daly, 2021, párr. 11).

(Parodi et ál., 2021, párr. 1). Algo similar ocurrió en Brasil, donde la postura ideológica del presidente Jair Bolsonaro obligó a ciudadanos individuales —como el ex presidente Luiz Inácio Lula da Silva y antiguos miembros de su gabinete, y a gobernadores al nivel subnacional— a apropiarse de las negociaciones por la vacuna (Robinson, 2021).

Es evidente que, desde un enfoque de gobernanza, el problema de los comunes que surge frente a la vacuna contra el covid-19 no se limita a los Estados o a sus entidades subnacionales. La ausencia de inmunidad universal también se puede dar por las posturas políticas, ideológicas o, inclusive, religiosas de distintos movimientos. Aquí merece especial atención el movimiento antivacunas. La gobernanza, entendida como la hibridación de modos de control que permiten la producción de un orden fragmentado y multidimensional dentro del Estado, del Estado, sin el Estado y más allá del Estado (Levi-Faur, 2012), abre el paso para que el movimiento antivacunas sea considerado precisamente en su calidad de operación “sin el Estado”. Solo faltaría establecer entonces el factor de control, frente a la gobernanza de la vacuna. Dicho factor es bastante fácil de demostrar, ya que el movimiento antivacunas está en aumento, difundiendo información errónea en línea sobre la seguridad de las vacunas y provocando una preocupante reducción de las tasas de vacunación en todo el mundo (Germani y Biller-Andorno, 2021). Según estudios consultados, los movimientos antivacunas tienen adeptos por su llamado a la emoción, su desconfianza en la autoridad y son efectivos por su habilidad para expandir sus mensajes a través de las redes sociales tales como Facebook y Twitter (Germani y Biller-Andorno, 2021).

Los estudios dejan entrever una relación cercana entre ciencia (más bien comunidad científica) y autoridad, razón por la cual ambos son blancos de los movimientos antivacunas (Germani y Biller-Andorno, 2021). También es importante anotar que, si bien la resistencia a las vacunas existe desde la primera vacuna en la historia (1796) contra la viruela (Ortiz-Sánchez et ál., 2020), el movimiento antivacuna covid-19 tiene algunos factores particulares.

Uno de estos factores es la politización del tema. Los estudios científicos no se alejan de tomar partido y calificar al expresidente de EE. UU. Donald Trump como “quien probablemente fuera el mayor

impulsor de la información errónea de covid-19” (Germani y Biller-Andorno, 2021, p. 2). Inclusive llegando a relacionar la desinformación frente a la vacuna con temas como Brexit y las elecciones presidenciales en EE. UU. en el 2016.

Sin duda existe algo de verdad en estas afirmaciones, ya que la desconfianza en el discurso experto es un fenómeno de nuestros tiempos. Después de la crisis económica de las hipotecas *subprime* de 2008, candidatos que abiertamente cuestionan la autoridad de tecnócratas, burócratas y expertos han terminado ganando elecciones; Trump y Bolsonaro son muestra de ello. En psicoanálisis, este fenómeno se conoce como el desplazamiento del discurso universitario al discurso del amo (Zizek, s. f.).

Quizá esa es la razón por la cual los movimientos antivacunas se pueden autoconsiderar prociencia y antivacunas al mismo tiempo. Muchos de estos grupos manifiestan su creencia en la ciencia y, a la vez, su desconfianza en las autoridades médicas y los proveedores de salud; inclusive, manifiestan la intención de otorgarle información científica escondida al gran público (Ortiz-Sánchez et ál., 2020). Varios de los videos en YouTube de los grupos antivacunas ha tenido mayor número de visitas que los videos de canales oficiales (Ortiz-Sánchez et ál., 2020).

Un fenómeno similar ocurre en Brasil, donde las mismas redes de gobernanza transnacional, en redes sociales tales como Facebook, Twitter o YouTube, han sido un factor de control en la gobernanza de la vacuna. El fenómeno se complejiza en países donde no se habla inglés como primera lengua y los controles de contenido podrían ser menos efectivos (Tokojima Machado et ál., 2020). El tema de la desinformación (*misinformation* y *disinformation*, en inglés) requiere especial atención, ya que, según un estudio, el 57 % de los sujetos entrevistados que no se vacunaron a sí mismos o a sus hijos señalaron a la desinformación sobre las vacunas como una de las razones (Tokojima Machado et ál., 2020).

Es así como las redes sociales también actúan como actores políticos frente a la gobernanza global de la vacuna contra el covid-19, no necesariamente con resultados en pro de salud pública:

A pesar de las declaraciones de YouTube sobre su lucha contra la desinformación [...], verificamos que los canales ya identificados como creadores de MyD dañinos [...] continúan ofreciendo videos cuestionables al público, y muchos de ellos siguen siendo parte del programa socio de YouTube. En nuestra muestra, encontramos una comunidad de contenido de creadores que colaboran para promover servicios de salud alternativos la cual difunde desinformación sobre vacunas. Estos canales tienen ganancias financieras vendiendo cursos, libros y tratamientos alternativos, solicitan donaciones a través de plataformas de recaudación de fondos y depósitos en cuentas bancarias, incluso de grandes empresas, a través de anuncios en YouTube. (Tokojima Machado et ál., 2020, p. 2)

Este tipo de fenómeno ya había sido señalado por Villa (2014), quien advirtió sobre el peligro que las redes sociales representan para la esfera pública y, por ende, para las democracias sanas. Entendiendo la esfera pública como aquel lugar y tiempo donde y cuando “el o la ciudadano/a participa para debatir temas y proponer soluciones con fines sociales, [donde los ciudadanos son] libres e iguales [y] libres tanto de las interferencias estatales como de las regulaciones del mercado y de los poderosos medios de comunicación” (Villa, 2014, p. 5), se puede inferir que los intentos de privatizar la esfera pública por actores como Facebook son amenazas para la esfera pública misma: “Si consideramos el pensamiento de Habermas como válido, no podemos aceptar a Facebook como un espacio análogo a la esfera pública o siquiera habilitadora de la misma” (Villa, 2014, p. 5).

La evidencia recopilada demuestra que se puede hacer la misma afirmación sobre YouTube o Twitter. No en vano, la Organización Mundial de la Salud consideró la vacilación de las vacunas como una de las mayores amenazas para la salud global en 2019 (Tokojima Machado et ál., 2020). El nivel de vacilación actual nunca hubiese sido posible sin el accionar de los movimientos antivacunas y de las redes sociales en el proceso de gobernanza global.

Un análisis de la gobernanza global de la vacuna contra el covid-19 no puede estar completo sin inspeccionar la problemática de los patentes sobre las vacunas. La agenda mundial de derechos de propiedad

intelectual en su totalidad ha sido fuertemente impulsada por un puñado de industrias hace ya algunas décadas; la industria farmacéutica hace parte de dicho puñado de industrias (Ha-Joon Chang, 2009).

Cuando las patentes de las farmacéuticas han ido en contra del interés público, la ley suele otorgarles el derecho a los Estados para cancelar patentes, imponer licencias obligatorias (obligando al titular de la patente a licenciarla a terceros, a un precio razonable) o permitir importaciones paralelas (importaciones de productos de copia de países donde el producto no está patentado) (Ha-Joon Chang, 2009). Si bien países en vías de desarrollo como Suráfrica han usado dicha provisión, los EE. UU. también lo han hecho (Ha-Joon Chang, 2009).

Aun así, la historia muestra que las grandes farmacéuticas han intentado obstaculizar el acceso de los Estados a medicamentos de vital importancia. Su argumento es sencillo y podría resumirse así: si las patentes no se respetan, el costo de desarrollar nuevos medicamentos superará la inversión necesaria para desarrollarlos (Ha-Joon Chang, 2009). Sin embargo, el economista surcoreano Ha-Joon Chang (2009) ha demostrado convincentemente que la innovación y la curiosidad científica poco tienen que ver con las patentes o, inclusive, con los beneficios monetarios. La ineficiencia monopolística, leyes hechas a la medida de los Estados y las industrias más poderosas, barreras al desarrollo de las industrias nacionales, y la privatización del conocimiento universal y ancestral (muchas veces proveniente de los países más pobres) son algunos de los argumentos que esgrime el autor para revisar los derechos de propiedad intelectual en su estructura global actual (Ha-Joon Chang, 2009).

Frente al caso específico del covid-19, McMahon (2021) plantea que, en términos de una función de gobernanza, la concesión de la patente significa que el titular de la patente asume un papel de gobernanza sobre esa invención patentada (McMahon, 2021). Esto es problemático, ya que, en caso de que los intereses económicos de los titulares de las patentes no estén alineados con las necesidades de salud de la población global, los derechos de propiedad intelectual protegerán los intereses de los primeros sobre las necesidades de salud de la humanidad. Una vez más, no cabe duda de que nos encontramos frente a un problema de los comunes.

Claro está que tales problemas se acentúan en el contexto del covid-19, porque es de interés común poner dicho brote bajo control lo más rápido posible, y la mejor manera de hacerlo es maximizar el acceso global a diagnósticos, tratamientos y vacunas contra la enfermedad de manera universal (McMahon, 2021). Resulta evidente entonces que actores más allá del Estado operan en la gobernanza internacional de la vacuna contra el covid-19. La experiencia durante pandemia frente a otro tipo de medicamentos y tratamientos no es alentadora. Por ejemplo, la gobernanza del medicamento antiviral remdesivir⁶ demostró la problemática analizada en este capítulo. La empresa que produce y tiene la patente sobre remdesivir, Gilead, solo logró producir muy por debajo de la necesidad mundial cuando se requirió el medicamento, de tal manera que debió otorgar licencias para la producción en India, Egipto y Pakistán (McMahon, 2021). ¿Qué hubiese pasado si se hubiese negado a otorgar las licencias en estos u otros países? Además, el costo de un tratamiento de seis días con remdesivir se cobraba a 3200 USD cuando el costo de producción de ese tratamiento de seis días era menor a 6 USD (McMahon, 2021).

Dada la magnitud del problema, Suráfrica e India lideraron una propuesta en la Organización Mundial del Comercio (OMC) para que las farmacéuticas renuncien a sus patentes sobre las vacunas contra el covid-19. Decenas de exjefes de Estado y de Gobierno y premios Nobel firmaron una carta dirigida al presidente de EE. UU. con la misma intención⁷. Varios exmandatarios latinoamericanos firmaron y se puede decir que la carta tuvo efecto, ya que el Presidente Joe Biden reversó su posición y manifestó estar a favor de liberar las patentes (Sorkin et ál., 2021).

¿Será suficiente el apoyo de Biden? A la fecha, aún no se han liberado las patentes de la vacuna contra el covid-19. Eso sí, representantes de la industria farmacéutica se han reunido con autoridades estatales

6 El medicamento remdesivir inicialmente se consideró efectivo en el tratamiento contra la covid-19; tiempo después la OMS recomendó no utilizar dicho antiviral (McMahon, 2021).

7 El texto completo de la carta está disponible en Internet (Alliance, 2021).

en EE. UU., Alemania y Japón con la intención de que no se liberen las patentes (Loftus, 2021). Ahora bien, los países del G7, donde la escasez de vacunas está en proceso de transformarse en abundancia, han prometido donar sus excedentes a los países donde hay escasez (Bollyky et ál., 2021). Inclusive, y a pesar de la campaña de *lobby*, los fabricantes de las vacunas han prometido vender más de mil millones de vacunas a precio de costo a los países de ingresos bajos y medios.

Aun así, los organizadores de Covax han manifestado que los países participantes solo podrán llegar a vacunar el 20 % de su población a través de ese mecanismo (Bollyky et ál., 2021). Debido a la estructura de Covax, los lugares del mundo que reciben dosis no son necesariamente los que más las necesitan (Bollyky et ál., 2021). Las ayudas bilaterales también operan según una lógica de geopolítica y no epidemiológica según Bollyky et ál. (2021), ya que los Estados del G7⁸, Rusia y China priorizan otorgar donaciones según criterios políticos y económicos.

En consecuencia, se presenta un escenario global donde puede existir escasez artificial de vacunas contra el covid-19, donde el acceso determina vida o muerte, debido a la priorización de la agenda política sobre las necesidades epidemiológicas. Un ejemplo que clarifica la magnitud del problema es el siguiente:

[S]e han prometido más donaciones de la vacuna covid-19 a los atletas que se espera que participen en los Juegos Olímpicos de Tokio de verano de 2021 que las que se han donado en los primeros 5 meses del lanzamiento mundial de esas vacunas a países como Perú, Sudáfrica, y Ucrania, donde los casos de covid-19 van en aumento. (Bollyky et ál., 2021, p. 1)

Como están las cosas, países donde se espera alta mortandad debido al covid-19, tales como Bolivia, Colombia, Perú, Uruguay y algunos de Asia Central, recibirán pocas o ninguna donación de vacunas, mientras que otros países con menos prioridad sí las recibirán (Bollyky et ál., 2021).

8 Canadá, Francia, Alemania, Italia, Japón, Reino Unido y EE. UU.

Enfoque de valor público

La disyuntiva *consideraciones epidemiológicas* vs. *consideraciones geopolíticas* resulta insuficiente. Como ya se mencionó en este capítulo, reputados epidemiólogos inicialmente desestimaron la amenaza del covid-19 como algo marginal, y la confiabilidad de los modelos epidemiológicos dejan mucho que desear. Según los mismos científicos, a pesar de involucrar a muchos modeladores excelentes, las mejores intenciones y herramientas altamente sofisticadas, los esfuerzos de pronóstico han fracasado en gran medida (Ioannidis et ál., 2020). Es más, a la fecha, un país como Suecia aún no ha hecho que la cuarentena o el uso de tapabocas sean obligatorios por recomendación del epidemiólogo a cargo, Anders Tegnell (“No Lockdowns, No Mask Mandate...”, 2021). El científico, médico y profesor de la Universidad de Stanford John P. A. Ioannidis y sus colegas han sido categóricos:

El pronóstico de epidemias tiene un historial dudoso y sus fallas se hicieron más prominentes con el covid-19. La entrada de datos deficiente, los supuestos de modelado incorrectos, la alta sensibilidad de las estimaciones, la falta de incorporación de características epidemiológicas, la evidencia pasada deficiente sobre los efectos de las intervenciones disponibles, la falta de transparencia, errores, falta de determinación, consideración de solo una o algunas dimensiones del problema. En la actualidad, la falta de experticia en disciplinas cruciales, el groupthink y los efectos bandwagon, y la presentación de informes selectivos son algunas de las causas de estas fallas.⁹ (Ioannidis et ál., 2020, p. 1)

Inclusive cabe preguntarse si el enfoque de vacuna y no de antiviral fue el adecuado, ya que una nueva cepa del virus puede amenazar la inmunidad tan —como vemos, difícilmente— adquirida. Resulta claro, entonces, que el problema de la gobernanza de la vacuna contra el covid-19 no es un problema de esta u otra disciplina del conocimiento.

⁹ Aquí cabe preguntarse sobre la incidencia de las comunidades epistémicas en la gobernanza, no solo de la vacuna, sino de la pandemia como tal. Este tipo de actores sin duda merece un análisis propio más detallado.

¿A qué tipo de problema nos enfrentamos entonces? Ciertamente, a un tipo de problema donde concuerdo frente al hecho de que uno de sus factores gravita alrededor de que “maximizar el potencial de las donaciones de vacunas en esta pandemia depende de que las dosis de vacunas lleguen a donde puedan hacer el mayor beneficio” (Bollyky et ál., 2021, p. 1). Ahora bien, dudo mucho que sea la epidemiología (o cualquier ciencia natural) la que pueda determinar por cuenta propia, por motivos de fiabilidad ya expuestos, qué es y cómo lograr el mayor beneficio en cuanto a las donaciones de vacunas. Quizá sea necesaria la epidemiología, pero no es suficiente.

Sumado a lo anterior, es claro que los problemas para acceder a la vacuna de la población vulnerable del mundo no se limitan a preferencias políticas o a donaciones insuficientes. En este texto se han expuesto múltiples actores y múltiples factores que tienen incidencia sobre el acceso a la vacuna de las poblaciones con mayor grado de vulnerabilidad, más allá de los Estados y las donaciones. Debemos buscar tanto las respuestas como *las preguntas* correctas.

La primera pregunta, ya abordada, es si la gobernanza de la vacuna contra el covid-19 tiene una solución técnica; considero que no, por motivos ya expuestos, tales como la dificultad de encontrar soluciones técnicas para los problemas de los comunes y la fiabilidad de la epidemiología. Nos enfrentamos a un problema de otro orden. Por suerte, no nos enfrentamos a un problema de un orden desconocido. Rittel y Webber (1973) ya descubrieron los problemas retorcidos para la ciencia moderna hace algunas décadas. Los tipos de problemas con los que se enfrentan los planificadores (problemas sociales) son inherentemente diferentes a los problemas con los que se enfrentan los técnicos. Los problemas de planificación son intrínsecamente retorcidos. Sin duda alguna, el objetivo de la gobernanza global de la vacuna contra el covid-19 constituye un problema retorcido:

A diferencia de los problemas de las ciencias naturales, que son definibles y separables y pueden tener soluciones que se pueden encontrar, los problemas de planificación gubernamental —y especialmente los de planificación social o política— están mal definidos; y se basan en un juicio político esquivo para su resolución.

No para su “solución”. Los problemas sociales nunca se solucionan. En el mejor de los casos, solo se resuelven una y otra vez. (Rittel y Webber, 1973, p. 160)

Claro está que, como todos los problemas retorcidos, el problema que se aborda en este capítulo cumple con las características que definen a un problema retorcido, tal como se puede observar en la tabla 1.

Tabla 1. Características de los problemas retorcidos o complejos

1. No existe una formulación definitiva de un problema retorcido.
2. Los problemas perversos no tienen regla para detener la búsqueda de una solución.
3. Las soluciones a los problemas perversos no son verdaderas o falsas, sino buenas o malas.
4. No existe una prueba inmediata ni definitiva de haber dado solución a un problema perverso.
5. Toda solución a un problema perverso es una “operación de una sola vez”; porque no hay oportunidad de aprender por ensayo y error, cada intento cuenta significativamente.
6. Los problemas perversos no tienen un conjunto enumerable (o exhaustivamente descriptivo) de posibles soluciones, ni existe un conjunto bien descrito de operaciones permitidas que puedan incorporarse al plan.
7. Cada problema perverso es esencialmente único.
8. Cada problema perverso puede considerarse síntoma de otro problema.
9. La existencia de una discrepancia que representa un problema perverso se puede explicar de muchas formas. La elección de la explicación determina la naturaleza de la resolución del problema.
10. El planificador no tiene derecho a equivocarse.

Fuente: elaboración propia con base en Rittel y Webber (1973).

Como bien anotan Rittel y Webber (1973), todos estamos empezando a darnos cuenta de que uno de los problemas más difíciles de resolver es saber qué distingue una condición observada de una condición deseada, y encontrar en qué parte de las redes causales reside realmente el problema.

Entendiendo la complejidad del problema social y político que plantean los retos de política pública, a la cual ciertamente no es ajena la gobernanza global de la vacuna contra el covid-19, Barry Bozeman (2007)

propone el enfoque de valor público (EVP; *Public Value Approach*). El EVP parte de la necesidad de retomar o aceptar la existencia del interés público (Bozeman, 2007). Más aún, Bozeman (2007) critica la búsqueda reduccionista de soluciones a problemáticas de política pública en el individualismo económico.

Así pues, el EVP clama resucitar al interés público (Bozeman, 2007). Inclusive, si no podemos hallar la materialización física en tiempo y espacio del interés público, no podemos negar su existencia, debido a que los legisladores continúan haciendo leyes que se refieren al “interés público” y los reguladores regulan buscando el “interés público”. Siguiendo este orden de ideas, el interés público se refiere a los resultados que mejor sirven para la supervivencia y el bienestar a largo plazo de un colectivo social interpretado como un “público” (Bozeman, 2007). En consecuencia, hay una focalización en los resultados, no en las políticas públicas, las intenciones o en las acciones específicas (Bozeman, 2007).

Esto es importante, ya que, si nos ceñimos a esa lógica, los resultados conmensurables con interés público no necesariamente se originan en las instituciones públicas. De hecho, el nivel de publicidad (*publicness*) o privacidad (*privateness*) de una organización o institución no se define en función de su estatus legal o en torno a sus propietarios (*i. e.* gobierno o negocio privado) (Bozeman, 2007). El nivel de publicidad de una institución se mide según el grado de restricciones y dotaciones políticas que afectan a la institución, mientras que el nivel de privacidad de una institución se mide según el grado de restricciones y dotaciones de mercado que afectan a la institución (Bozeman, 2007).

De ahí se desprende una nueva mirada, según la cual las instituciones privadas pueden afectar los resultados conmensurables con el interés público y viceversa (Bozeman, 2007). Una institución privada puede tener un alto grado de publicidad y una institución pública puede tener un alto grado de privacidad. Los ejemplos abundan. Después de clamar por la resurrección del interés público y de redefinir qué institución es pública y qué institución es privada según sus grados de publicidad y privacidad, Bozeman (2007) define el concepto de valor público social así:

Los “valores públicos” de una sociedad son los que proporcionan consenso normativo sobre (a) los derechos, beneficios y prerrogativas a los que los ciudadanos deberían (y no deberían) tener derecho; (b) las obligaciones de los ciudadanos con la sociedad, con el Estado y con los otros; y (c) los principios sobre los cuales los gobiernos y las políticas deben basarse. (Bozeman, 2007, p. 14)

Es necesario dejar claro que el valor público social es diferente a los valores públicos individuales. El valor público social no es el agregado de valores públicos individuales. Ahora bien, mientras que el interés público es un ideal que debe perseguirse, este no está ligado a ningún contenido específico, los valores públicos, incluso cuando son bastante generales, tienen contenido y en muchos casos pueden identificarse fácilmente (Bozeman, 2007). Claro está que la medición y evaluación de los valores públicos son actividades de otro orden que conllevan un grado de dificultad mayor al de su identificación (Bozeman, 2007).

Si tenemos estos conceptos claros, podremos entender que, al igual que existen fallas de mercado, también existen fallas públicas. Las fallas públicas se dan cuando un valor público no se alcanza (Bozeman, 2007). Como ya se ha dejado claro, cuando existe una falla pública la responsabilidad no necesariamente recae sobre los gobiernos, ya que el término *valor público* no debe equipararse con *responsabilidad del gobierno* (Bozeman, 2007).

Acá es importante hacer una pausa, y determinar la aplicabilidad del EVP a la gobernanza global de la vacuna contra el covid-19. Considero que la aplicabilidad es total. En consecuencia, si asumimos que la inmunidad de la humanidad frente al covid-19 es un valor público, debemos estar atentos a las fallas públicas ya mencionadas y analizadas, puesto que aún no se alcanza la inmunidad por varios motivos ya expuestos.

También debemos aceptar que las fallas públicas no son responsabilidad exclusiva del sector público y que muchas empresas privadas pueden tener un grado de responsabilidad bastante mayor que muchos Estados en cuanto a las fallas públicas. Cuando la falla pública es global, *todos* los actores políticos con algún grado de publicidad y

participación en la gobernanza global de la vacuna son responsables. Una mirada adecuada es el punto de partida necesario para alcanzar el valor público que conlleva la inmunidad frente al covid-19 de la humanidad como resultado.

Conclusiones

Ahora bien, si las fallas de valor público se producen cuando ni el mercado ni el sector público proporciona los bienes y servicios necesarios para alcanzar los valores públicos (Bozeman, 2007), entonces es menester identificar de dónde pueden provenir las fallas de valor público desde la teoría. Así se podrá contrastar con las distintas problemáticas expuestas frente a la gobernanza de la vacuna. Según las fuentes de fallas de valor público expuestas por Bozeman (2007), varias se pueden observar en la gobernanza global de la vacuna contra el covid-19. Por ejemplo, hay fallas frente a los mecanismos de articulación y agregación de valores públicos. Esto se puede evidenciar, ya que los movimientos antivacunas se han convertido en un cuello de botella (entre otros) para alcanzar la inmunidad de toda la población.

En cuanto al tema de los monopolios legítimos del Estado (Bozeman, 2007), también se pueden observar fallas. Si bien aún no ha ocurrido con la vacuna, existe la posibilidad de que los precios altos o inclusive patentes nocivas erosionen la capacidad de los Estados para garantizar el acceso a la vacuna. Como ya se expuso, varios Estados se han quejado frente a la situación de las patentes formalmente.

¿Y qué decir en cuanto a la falla de valor público por información pública imperfecta? (Bozeman, 2007). Los modelos epidemiológicos han fracasado. Además, muchas veces no sabemos qué fuerzas e intereses están detrás de aquellos que determinan el acceso a las vacunas. También hay acusaciones políticas que crean disonancia cognitiva frente a las motivaciones de los Estados para compartir sus vacunas con otros Estados.

La distribución de beneficios (Bozeman, 2007) también ha creado fallas de valor público. Quizá esta sea la falla más grande en la actualidad. Como se ha podido observar a lo largo de este capítulo, el acceso a las vacunas es marcadamente desigual a nivel global. De esto

último se desprende aún otra falla de valor público: la disponibilidad del proveedor (Bozeman, 2007). Es evidente que en varios lugares del mundo aún no existe un proveedor que garantice el acceso a la vacuna. Bien sea por escasez o por voluntad política deficiente, nos enfrentamos a una falla de disponibilidad de proveedor.

El horizonte temporal (Bozeman, 2007) también es problemático. De poco servirán las políticas cortoplacistas, tales como alardear la posesión de una cantidad de vacunas cinco veces por encima de la que necesita una población dada, si en el largo plazo la inmunidad que representan dichas vacunas termina estropeada por una nueva cepa. En el mediano y largo plazo, todos debemos tener acceso a la vacuna para estar seguros.

Por último, la falla de valor público más nociva y a la vez más abarcadora; me refiero a la falla frente “a poder asegurar la subsistencia y la dignidad humana” (Bozeman, 2007, p. 146). En la medida en que la producción mundial de vacunas aumenta, la ausencia de acceso a estas, por el motivo que sea, solo podría calificarse como una afrenta a la dignidad y a la subsistencia humana. Es imperativo que el acceso a la vacuna contra el covid-19 sea universal.

En conclusión, se puede observar que el reto de la gobernanza global de la vacuna contra el SARS-CoV-2 (covid-19) constituye un gran problema retorcido. Es precisamente por ese motivo que los *stakeholders* no tenemos derecho a equivocarnos. Existen fallas de valor público y la responsabilidad de remediarlas recae sobre los agentes involucrados en la gobernanza global de la vacuna, independientemente de su naturaleza jurídica, legal, nacional o transnacional.

Referencias

- Aguilar, L. F. (2010). *Gobernanza: El nuevo proceso de gobernar*. Fundación Friedrich Naumann para la libertad.
- Alliance, P. V. (2021, abril 20). *Open Letter: Former Heads of State and Nobel Laureates Call on President Biden To Waive...* Medium. <https://peoples-vaccinealliance.medium.com/open-letter-former-heads-of-state-and-nobel-laureates-call-on-president-biden-to-waive-e0589edd5704>

- Bauwens, M. (2016, diciembre 22). Zizek: All world problems today are problems of commons. *P2P Foundation*. <https://blog.p2pfoundation.net/zizek-all-world-problems-today-are-problems-of-commons/2016/12/22>
- Bollyky, T. J., Murray, C. J. L. y Reiner, R. C. (2021). Epidemiology, not geopolitics, should guide COVID-19 vaccine donations. *The Lancet*, 398(10295), 97-99. [https://doi.org/10.1016/S0140-6736\(21\)01323-4](https://doi.org/10.1016/S0140-6736(21)01323-4)
- Bozeman, B. (2007). *Public Values and Public Interest Counterbalancing Economic Individualism*. Georgetown University Press.
- Brophy Marcus, M. (2021). *Ensuring Everyone in the World Gets a COVID Vaccine*. Duke Global Health Institute. <https://globalhealth.duke.edu/news/ensuring-everyone-world-gets-covid-vaccine>
- Carlsen, A. (2021, marzo 31). COVID-19 Vaccine Tracker: How Many People Have Been Vaccinated In The U.S.? : *Shots—Health News: NPR*. <https://www.npr.org/sections/health-shots/2021/01/28/960901166/how-is-the-covid-19-vaccination-campaign-going-in-your-state>
- Centro para el Control y la Prevención de las Enfermedades. (2019, enero 22). *Pandemia de 1957-1958 (virus H2N2) | Influenza pandémica (influenza) | CDC*. <https://espanol.cdc.gov/flu/pandemic-resources/1957-1958-pandemic.html>
- Colson, T. (2021, enero 28). Ugly vaccine fights are emerging as rich countries battle for doses while poorer countries miss out completely. *Business Insider*. <https://www.businessinsider.com/vaccine-wars-rich-countries-battle-doses-poorer-miss-out-2021-1>
- Coronavirus: Australia wants EU to «review» Italy's vaccine block. (2021, marzo 5). *Deutsche Welle*. <https://www.dw.com/en/coronavirus-australia-wants-eu-to-review-italys-vaccine-block/a-56779185>
- Daly, N. (2021, marzo 3). Grandes simios reciben una vacuna contra la COVID-19 para animales en un zoo estadounidense. *National Geographic*. <https://www.nationalgeographic.es/animales/2021/03/grandes-simios-reciben-vacuna-contra-la-covid-19-en-zoo-estadounidense>
- EU has «absolutely no need» of Sputnik V vaccine, commissioner says. (2021, marzo 22). *Euractiv*. <https://www.euractiv.com/section/global-europe/news/eu-has-absolutely-no-need-of-sputnik-v-vaccine-commissioner-says/>
- Felter, C. (2021, enero 3). *A Guide to Global COVID-19 Vaccine Efforts*. Council on Foreign Relations. <https://www.cfr.org/backgrounder/guide-global-covid-19-vaccine-efforts>

- Germani, F. y Biller-Andorno, N. (2021). The anti-vaccination infodemic on social media: A behavioral analysis. *PLoS ONE*, 16(3). <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0247642>
- Ha-Joon Chang. (2009). *Bad Samaritans: The Myth of Free Trade and the Secret History of Capitalism*: Ha-Joon Chang: Bloomsbury Press. Bloomsbury Press. <https://www.bloomsbury.com/us/bad-samaritans-9781596917385/>
- Hardin, G. (1968). The Tragedy of the Commons. *Science*, 162(3859), 1243-1248. <https://doi.org/10.1126/science.162.3859.1243>
- Holroyd, M. (2021, marzo 22). Slovakia's Sputnik V crisis deepens as PM says he's willing to resign. *Euronews*. <https://www.euronews.com/2021/03/22/slovakia-s-sputnik-v-crisis-deepens-as-pm-says-he-s-willing-to-resign>
- Hoppe, R. (1999). Policy analysis, science and politics: From 'speaking truth to power' to 'making sense together'. *Science and Public Policy*, 26(3), 201-210. <https://doi.org/10.3152/147154399781782482>
- Ioannidis, J. P. A., Cripps, S. y Tanner, M. A. (2020). Forecasting for COVID-19 has failed. *International Journal of Forecasting*, 38(2), 423-438. <https://doi.org/10.1016/j.ijforecast.2020.08.004>
- Kacowickz, A. (2012). The Oxford Handbook of Governance. En D. Levi-Faur (Ed.), *The Oxford Handbook of Governance* (pp. 686-698). Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199560530.013.0048>
- Lakner, C. (2019). *A Global View of Inequality*. World Bank. <https://thedocs.worldbank.org/en/doc/792141568662759167-0050022019/original/WorldBankSep2019Lakner2public.pdf>
- Levi-Faur, D. (2012). From "Big Government" to "Big Governance"? En D. Levi-Faur (Ed.), *The Oxford Handbook of Governance* (p. 3-18). Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199560530.001.0001>
- Loftus, J. S. H. and P. (2021, mayo 26). Covid-19 Vaccine Makers Press Countries to Oppose Patent Waiver. *Wall Street Journal*. <https://www.wsj.com/articles/covid-19-vaccine-makers-press-countries-to-oppose-patent-waiver-11622021402>
- McMahon, A. (2021). Global equitable access to vaccines, medicines and diagnostics for COVID-19: The role of patents as private governance. *Journal of Medical Ethics*, 47(3), 142-148. <https://doi.org/10.1136/medethics-2020-106795>
- Mintrom, M. y O'Connor, R. (2020). The importance of policy narrative: Effective government responses to Covid-19. *Policy Design and Practice*, 3(3), 205-227. <https://doi.org/10.1080/25741292.2020.1813358>

- More than 85 poor countries will not have widespread access to coronavirus vaccines before 2023. (2021, enero 27). *Economist Intelligence Unit*. <https://www.eiu.com/n/85-poor-countries-will-not-have-access-to-coronavirus-vaccines/>
- No lockdowns, no mask mandate: Sweden as a case study in what to do (and not do) during a pandemic. (2021, abril 15). KCRW. <https://www.kcrw.com/news/shows/press-play-with-madeleine-brand/edu-coronavirus-crime-food/sweden-covid>
- Organización Mundial de la Salud (OMS). (2021, marzo 29). *Covax*. <https://www.who.int/initiatives/act-accelerator/covax>
- Ortiz-Sánchez, E., Velando-Soriano, A., Pradas-Hernández, L., Vargas-Román, K., Gómez-Urquiza, J. L., Cañadas-De la Fuente, G. A. y Albendín-García, L. (2020). Analysis of the Anti-Vaccine Movement in Social Networks: A Systematic Review. *International Journal of Environmental Research and Public Health*, 17(15). <https://doi.org/10.3390/ijerph17155394>
- Parodi, E., Chalmers, J. y Guarascio, F. (2021, marzo 15). ¿Impensable? La UE contempla impulsar su vacunación con la rusa Sputnik V. *Reuters*. <https://www.reuters.com/article/salud-coronavirus-ue-vacunas-idLTAKBN2B716R>
- Ramió Matas, C. (2001). Los problemas de la implantación de la nueva gestión pública en las administraciones públicas latinas: modelo de Estado y cultura institucional. *Reforma y Democracia*, 21, 28.
- RFI Español. (2020, noviembre 16). *Pablo Goldschmidt, tratar al Covid 19 como un coronavirus más* [Digital]. <https://www.facebook.com/rfienespanol/videos/pablo-goldschmidt-tratar-al-covid-19-como-un-coronavirus-m%C3%A1s/395557511579921/>
- Rittel, H. W. J. y Webber, M. M. (1973). Dilemmas in a general theory of planning. *Policy Sciences*, 4(2), 155-169. <https://doi.org/10.1007/BF01405730>
- Robinson, A. (2021, marzo 18). *Lula puentea a Bolsonaro y logra la Sputnik V para Brasil*. <https://www.lavanguardia.com/internacional/20210318/6585023/lula-puentea-bolsonaro-logra-sputnik-v-brasil.html>
- Sorkin, A. R., Karaian, J., Kessler, S., Merced, M. J. de la, Hirsch, L. y Livni, E. (2021, mayo 6). The Vaccine Liberation Movement Gets a New Ally. *The New York Times*. <https://www.nytimes.com/2021/05/06/business/dealbook/vaccine-patent-waiver.html>
- Stone, D. (2001). *Policy Paradox: The Art of Political Decision Making*. W. W. Norton & Company.

- The Lancet*. (2020). Global governance for COVID-19 vaccines. *The Lancet*, 395(10 241), 1883. [https://doi.org/10.1016/S0140-6736\(20\)31405-7](https://doi.org/10.1016/S0140-6736(20)31405-7)
- Tokojima Machado, D. F., de Siqueira, A. F. y Gitahy, L. (2020). Natural Stings: Selling Distrust About Vaccines on Brazilian YouTube. *Frontiers in Communication*, 5, 577941. <https://doi.org/10.3389/fcomm.2020.577941>
- Trouillard, S. (2020, diciembre 18). Katalin Kariko, the scientist behind the Pfizer Covid-19 vaccine. *France 24*. <https://www.france24.com/en/americas/20201218-katalin-kariko-the-scientist-behind-the-pfizer-covid-19-vaccine>
- us buys 200m Covid-19 vaccine doses as Biden says Trump «did not do his job». (2021, febrero 11). *The Guardian*. <http://www.theguardian.com/us-news/2021/feb/11/us-covid-19-vaccine-doses-order-biden>
- Villa, N. (2014). *Facebook: Ciudadanía, subjetividad y poder político*. https://www.academia.edu/9062166/Facebook_Ciudadan%C3%ADa_subjetividad_y_poder_pol%C3%ADtico
- Zimmer, C., Corum, J. y Wee, S.-L. (s. f.). Coronavirus Vaccine Tracker. *The New York Times*. Consultado en marzo 15 de 2021. <https://www.nytimes.com/interactive/2020/science/coronavirus-vaccine-tracker.html>
- Zizek, S. (s. f.). *Slavoj Zizek—Jacques Lacan's Four Discourses*. Lacan.com. Consultado en mayo 31 de 2021. <https://www.lacan.com/zizfour.htm>

Capítulo 8. La geopolítica de las vacunas en la era de la covid-19

FRANCESCO MANCUSO

Introducción

La geopolítica tiene grandes cualidades. Una de ellas es la capacidad de describir el mundo con pocas imágenes que permitan identificar la posición de poder o debilidad de algunos estados o bloques de Estados (Flint, 2006). Actualmente, una de las imágenes más poderosas es representada por unos pequeños frascos que contienen las vacunas en contra del coronavirus. Estos fármacos representan el fin de la enfermedad y la esperanza para volver a interactuar a nivel social, político y económico como en el periodo prepandemia. El coronavirus ha cambiado nuestra vida cotidiana, modificando por completo la rutina, creando nuevas formas de trabajo y destruyendo a la vez muchos empleos. Al mismo tiempo, la pandemia está modificando la percepción de potencia entre los Estados, moviendo el enfoque desde el desempeño económico, político y militar de los países a la capacidad de los Estados de entregar a su población y al mundo soluciones efectivas a la pandemia, es decir, movilizar los recursos económicos para favorecer la investigación científica sobre el coronavirus, producción y distribución de vacunas.

Es en este punto que los Estados están valiéndose de la colaboración de un actor privado, como lo son las casas farmacéuticas o laboratorios de propiedad del Estado, para lograr objetivos de política internacional más bien que de salud pública mundial. En este sentido, los Estados influyen las decisiones de las multinacionales farmacéuticas favoreciendo el acercamiento entre los países aliados y dichas

industrias para consolidar los lazos de alianza; por otro lado, están planteando políticas para acercarse a nuevos países con el objetivo de aumentar la influencia en determinadas partes del mundo y debilitar los competidores. Las vacunas se han transformado en un símbolo de poder tanto en el exterior como en el interior de un país y, por lo tanto, la competencia entre los Estados para obtenerlas es feroz (Lanata y Gotuzzo 2020). EE. UU., Reino Unido, Rusia y China son los cuatro países que han desarrollado vacunas para luchar en contra de la pandemia (Moon y Alonso 2021); cada uno de ellos ha escogido diferentes estrategias para desarrollarlas y para distribuirlas.

En política exterior, los países que han desarrollado las vacunas, directamente o mediante financiaciones a multinacionales del fármaco que tienen la sede legal en su territorio, quieren maximizar su poder enviando las vacunas a sus aliados e identificando países que puedan permitir un aumento de la proyección de potencia a nivel internacional. No es el caso de que las vacunas desarrolladas por multinacionales de EE. UU. y Reino Unido hayan sido enviadas en un primer momento exclusivamente a los países occidentales (Ortega, 2021), como a reafirmar la existencia de un bloque occidental en contra de los otros bloques en el mundo.

La vacuna desarrollada por Rusia ha recibido fuertes críticas en Occidente, antes de que se conocieran los escritos científicos sobre el desarrollo y eficacia de esta vacuna (Franco, 2021). Esta oposición era dictada más por intereses políticos que de salud pública; el hecho de que Occidente demostrara que Rusia había sido capaz de desarrollar una vacuna con una eficacia similar a las desarrolladas por el mismo Occidente se hubiera traducido en un implícito reconocimiento de Moscú como un grande *player* global.

Las vacunas desarrolladas en China, acusada por parte del expresidente Trump de haber empezado la pandemia, han sido criticadas por todos los países occidentales que han querido en varias ocasiones enfocarse en la poca eficacia de estos fármacos producidos por el gigante asiático (Oliva, 2021). China, por su parte, ha utilizado las vacunas para multiplicar sus aliados internacionales y establecer una verdadera diplomacia de las vacunas (Oliva, 2021). Para aumentar su importancia a nivel mundial, China no solo ha desarrollado diferentes

tipos de vacunas, sino que ha aumentado sus niveles productivos para garantizar una entrega constante de vacunas a todos los países que quieren comprarlas (Vilasanjuan, 2021). Esta situación ha permitido al gigante asiático transformarse en un referente mundial no solo para la producción, sino también para la transferencia tecnológica que pueda favorecer un aumento de la disponibilidad mundial de vacunas.

A nivel interior, el objetivo de los gobernantes es el de maximización del poder político y sus capacidades de gobernanza, definida como las relaciones entre el sistema político-institucional, el sistema económico y la sociedad es sus distintas articulaciones (Pasquino, 2004). Durante la pandemia, la comunidad política de un Estado ha pedido a sus gobernantes medidas efectivas para mitigar los efectos del coronavirus y ayudar al tejido social a no perder su solidez. El gobernante que puede garantizar las vacunas a su población en tiempos rápidos puede lograr una reelección, si el régimen del sistema político lo permite, o ser identificado como un jefe de Estado o de Gobierno que, aunque no pueda participar en la contienda política, sigue ejerciendo sobre ella gran influencia. Entonces las vacunas son también una herramienta de continuidad de un movimiento o partido político en el interior de un país. Para garantizarse esta situación, los diferentes gobernantes debían tener claras las medidas para contener la pandemia, reducir las muertes y aprovechar cualquier oportunidad para obtener vacunas en el mercado internacional. Pero los Jefes de Estado y de Gobierno debían tener muy claro qué tipo de vacuna podían comprar en el mercado con base en la posición geoestratégica que tiene el Estado y sus capacidades adquisitivas.

Estos básicamente han llevado el mundo a dividirse en dos grandes partes: los países ricos, que han podido pagar por adelantado dosis de vacuna antes de que salieran al mercado, y los países pobres, que no han tenido esta posibilidad y han accedido a un número limitado de vacunas o se han acogido a la plataforma Covax para comprar o garantizarse acceso a estos remedios (Eccleston-Turner y Upton, 2021).

Entre los países ricos y pobres se ha desarrollado una pequeña clase media compuesta por países como Brasil, India, Indonesia y México, que han firmado acuerdos para producir las vacunas en su territorio (Moon y Alonso, 2021). Esta estrategia favorece un aumento de la

producción a nivel mundial y la transferencia tecnológica. Al mismo tiempo, los países escogidos para la tercerización de la producción se han acercado políticamente al Estado que ha transferido sus conocimientos, creando bloques geopolíticos o la variación de los equilibrios de poder entre los Estados (Vilasanjuan, 2021).

El presente capítulo se divide en tres secciones. En la primera parte, se analizan las grandes potencias durante la pandemia, profundizando el discurso sobre cómo los diferentes Estados se han organizado para obtener las vacunas y distribuirlas en el mundo. Se profundiza el rol de la UE que, actuando como un bloque geopolítico compacto, no solo ha logrado una posición de fuerza en cada mesa de negociación en la cual se hablaba de lucha en contra del coronavirus, sino que se ha transformado en un actor que puede negociar entre las posiciones de China y EE. UU., obteniendo grandes ventajas; estas últimas son de carácter económico, político y de prestigio internacional. Por otra parte, se analiza el rol de las multinacionales del fármaco de EE. UU. y Reino Unido que han desarrollado vacunas que se están distribuyendo en todo el mundo, teniendo en cuenta las capacidades adquisitivas de los países compradores, la posición geoestratégica de estos Estados y los intereses políticos de los países donde estas empresas tienen su sede legal. Por último, se analizan las estrategias de producción y distribución de las vacunas desarrolladas por Rusia y China, destacando las diferencias en las estrategias adoptadas por estos países y las dificultades que han encontrado en distribuir sus vacunas a causa de las críticas internacionales, oposiciones que han sido superadas demostrando, en el caso de China, las capacidades productivas del gigante asiático y la disponibilidad de transferir tecnología, mientras que Rusia, por una parte, ha consolidado sus alianzas internacionales y ha respondido a las críticas con la buena eficacia de su vacuna. Esta situación ha permitido a Moscú romper el frente de los países críticos hacia su fármaco encontrando nuevos aliados.

En la segunda sección, se analiza la creación de mecanismos multilaterales de distribución de las vacunas, tales como Covax. Esta iniciativa quiere favorecer una distribución de vacunas a todos los países de renta media y baja que, a causa de su escaso poderío económico, no

han sido capaces de cerrar acuerdos con las multinacionales del fármaco para garantizarse todas las vacunas necesarias. Se analizan puntos de fortaleza de esta iniciativa, así como sus debilidades. Por último, se analiza también la propuesta de India y Suráfrica de suspender temporalmente los derechos de propiedad intelectual sobre las vacunas para aumentar su disponibilidad a nivel mundial.

En la tercera sección, se efectúa un análisis sobre quiénes controlan las vacunas y cuáles son las capacidades por parte de los Estados de influenciar las políticas de venta de las multinacionales del fármaco. Nuevamente, se destaca una gran diferencia entre los países occidentales, por una parte, y China y Rusia, por otra. Los primeros pueden ejercer presión para que las multinacionales prioricen algunos países, pero no controlan directamente ni la producción ni el precio de venta. China y Rusia pueden controlar sus multinacionales con mucha más facilidad, así como ejercer una influencia directa en la distribución y sobre los precios. Sea en el caso de los países occidentales o de China y Rusia, la distribución de las vacunas en contra del coronavirus responde más a lógicas políticas que de salud pública.

Los Estados: grandes potencias en la pandemia

Hay actualmente cinco polos de poder: China, EE. UU., Reino Unido, Rusia y la UE. Cada uno de estos bloques de poder está utilizando las vacunas como una herramienta para expandir su influencia a nivel internacional. La motivación principal de estas potencias no es la obtención de vacunas, sino los países a los cuales pueden enviar sus vacunas y que le garantizarían una mayor proyección geoestratégica. Los gobernantes de los países que lideran la carrera para la producción de vacunas en muchas ocasiones han declarado que tienen voluntad de cooperar ya sea para aumentar la producción de vacunas o para mejorar su distribución; no obstante estas declaraciones, la competición, para enviar de manera más rápida posible vacunas a países que son considerados aliados ha aumentado constantemente hasta transformarse en un nuevo territorio de confrontación de poderes.

En este sentido, por cuanto existen cinco bloques de poder, China y EE. UU. son los dos países que lideran la competencia y han creado alrededor de las vacunas una estrategia de política exterior para desafiarse también en el sector de la salud pública, transformándola en una política de potencia estatal. Junto con ellos dos, tenemos en un rol subsidiario a la UE que, como veremos más adelante, probablemente es el actor que más se ha beneficiado de esta competencia. Otros actores involucrados en la carrera son los países de medio/alto ingreso, considerados estratégicos, pero no productores de fármacos, y las multinacionales farmacéuticas. Los primeros pueden ser buenos clientes para las casas farmacéuticas, multinacionales que quieren diferenciar sus clientes para reducir la influencia del Estado donde tienen su sede legal y poder aumentar sus ganancias.

Por último, hay dos autoridades supranacionales como la Organización Mundial de la Salud (OMS) y las autoridades reguladoras de los medicamentos. Durante la pandemia, la OMS ha sido duramente criticada, en particular por parte de EE. UU. bajo la administración Trump, para la gestión de la crisis sanitaria y, posteriormente, por la ausencia de una visión clara sobre la distribución de las vacunas (Velásquez, 2020). A pesar de estas críticas, la organización ha creado iniciativas para distribuir las vacunas en todos los países del mundo y mejorar el acceso a estos fármacos (López, 2021). Por otro lado, están las autoridades reguladoras, tales como la Agencia Europea del Medicamento, que entregan la autorización para la utilización de vacunas; claramente estas agencias operan una decisión con base en los resultados y pruebas científicas; sus decisiones, empero, terminan teniendo un gran impacto en los equilibrios de potencia a nivel mundial, ya que el hecho de que un Estado pueda distribuir o no sus vacunas en un determinado Estado o grupos de países puede traducirse en un aumento de su prestigio o en un duro golpe a este. China, EE. UU., Reino Unido y Rusia han adoptado diferentes estrategias para consolidar su posición a nivel internacional y lograr que las vacunas producidas por las casas farmacéuticas que tienen la sede legal en sus territorios puedan ser las más vendidas y difundidas en el mundo.

En este sentido, las autoridades de EE. UU. han decidido solucionar el problema de la pandemia adaptando una estrategia aislacionista,

movilizando sus recursos económicos y aprobando medidas de estímulo para las multinacionales del fármaco que tienen la sede legal en su territorio (Ho, 2020). El objetivo era transformar al país en el salvador del mundo describiendo a China como el país que enfermó al mundo del siglo XXI y a EE. UU. como el país que lo salvó. La posición aislacionista de EE. UU. puede parecer suicida en un mundo multipolar y globalizado, y responde a lógicas internas y a la actitud de la Comunidad Política estadounidense, en particular en los momentos de crisis. Al mismo tiempo, según la pasada administración republicana, poseer la vacuna hubiera permitido al presidente Trump lograr una fácil reelección, demostrando un poderío económico, político y sanitario del país. Este último punto era entendido como producción y suministro de la vacuna en contra de la covid-19, sin pasar por fases de cuidado particular por parte de la población. A final del 2020, la derrota electoral de Trump no se debe a la actitud aislacionista de EE. UU., sino a la incapacidad de la administración de la pandemia en el interior de las fronteras y, en particular, sobre la falta de políticas de prevención. La ausencia de estas últimas matizó el discurso nacionalista, en particular en los momentos más duros de la pandemia, y favoreció la victoria del democrático Joe Biden. Aún más, EE. UU. se encontró aislado en un mundo donde los países, por los menos los que tenían capacidades tecnológicas y económicas, juntaron fuerzas para buscar un rápido desarrollo de las vacunas.

La estrategia de distribución de estos fármacos en el mundo por parte de EE. UU. se basa en las lógicas de mercado. Es decir, la multinacional que ha desarrollado la vacuna la pone en el mercado y los países que pueden permitírselo la adquieren. Esta situación, en particular bajo la administración Trump, ha aislado ulteriormente EE. UU., causando una identificación del país como un Estado interesado exclusivamente en proteger los intereses económicos de sus empresas y menos disponible en ayudar al mundo. De hecho, las vacunas desarrolladas por Pfizer/BionTech, Moderna y Janssen han sido compradas masivamente por parte de los países occidentales más ricos, dejando a los demás solo una parte residual de la producción (López, 2021). Esta situación favoreció aún más la creación de un diferencial económico entre los países ricos y los países pobres, aumentando la desigualdad

y las dificultades en tener acceso a las vacunas. Por lo tanto, con el cambio de administración, el nuevo presidente Biden no solo anunció el regreso de EE. UU. a la OMS, sino también la creación de un plan para el envío de millones de dosis de vacunas a los países que no están en condición de poderlas comprar en el mercado (O Gostin et ál., 2020). Este mecanismo no quiere sustituir a Covax, sino reforzarlo y ayudarlo, pero permitiendo a EE. UU. escoger cuáles países priorizar.

Una organización que aprovechó posición en el escenario internacional frente a la pandemia fue la de EE. UU. que, a través de una acción directa o utilizando sus estado miembros, logró posicionarse como intermediador entre las posiciones de EE. UU. y de China. Esto permitió a la organización regional obtener un rol de liderazgo difícilmente imaginable en el periodo ante pandemia. La UE no solo mantuvo un rol de mediador, sino que en mayo de 2020 aprobó un plan de 9 800 millones EUR para favorecer el acceso de todos los países en el mundo a fármacos, pruebas y vacunas para luchar en contra del coronavirus (Moon y Alonso 2021). Este monto superó —y por mucho— los donativos que se hacían para la cooperación internacional en el sector sanitario.

La UE aprovechó la pandemia también para reforzarse como bloque geopolítico con las autoridades comunitarias comprometidas en garantizar las vacunas para todos los países pertenecientes a la organización. La contundente acción política de la UE le permitió garantizar todas las vacunas necesarias para el 2021, llegando a bloquear las exposiciones de vacunas por parte de la multinacional AstraZeneca, hasta cuando no hubiera cumplido con lo pactado con las autoridades europeas o con los países del bloque. Esta decisión provocó fuertes protestas por parte del Gobierno de Reino Unido, país en donde AstraZeneca tiene su sede legal, reproches que no fueron atendidos por las autoridades europeas que prefirieron para 2022 pactar la entrega de 1200 millones de dosis de la vacuna Pfizer/BionThech (D'Argenio, 2021), excluyendo de facto a la multinacional inglesa del mercado europeo.

A nivel internacional, la UE ha tomado una posición flexible y construido alianzas dinámicas con base en las temáticas abarcadas en las diferentes mesas de trabajo. Es decir, la UE se ha mostrado disponible

en revisar los conceptos de propiedad intelectual sobre las vacunas, evaluando también una suspensión temporal de dichos derechos para que se pueda tener un acceso más equitativo a las vacunas (Moon y Alonso 2021). Sobre este punto, encontró una fuerte resistencia por parte de EE. UU. y una posición más abierta al diálogo por parte del gobierno de China; hay que resaltar cómo el presidente Xi Jinping había definido las vacunas como un bien mundial al cual todos los países del mundo deben tener acceso.

Por otro lado, la UE ha apoyado varias investigaciones para averiguar el origen animal del virus y entender cómo se ha desarrollado el salto de animales a seres humanos. Este tipo de investigaciones irrita mucho al Gobierno de Pekín, pero encuentra un fuerte apoyo por parte de las autoridades norteamericanas. Al mismo tiempo, la UE ha analizado cómo la OMS se ha movido a nivel internacional, cómo ha empleado los recursos a su disposición proponiendo soluciones que puedan aumentar y mejorar el impacto de la organización internacional en el mundo (López, 2021). En muy poco tiempo, manejando muy bien su posición política en las diferentes mesas, la UE se ha transformado en un punto de referencia mundial para el manejo de la pandemia gracias a sus capacidades políticas que le han permitido balancear y mediar constantemente entre las posiciones de EE. UU. y de China. Los problemas que ha tenido EE. UU. en la gestión de la pandemia, en particular bajo la administración Trump, han entregado seguramente una ventaja comparativa a China; pero es la UE la que sale mejor librada y con una influencia en constante crecimiento en el escenario internacional. Por primera vez, EE. UU. y China se encuentran en una posición subsidiaria en comparación con los organismos europeos; claramente estos equilibrios pueden cambiar con mucha rapidez y todo depende del manejo que la UE sabrá dar en un mundo pospandemia que empezará en los primeros meses de 2022.

El otro país involucrado en la carrera para las vacunas es China. El gigante asiático ha sido acusado, en varias sedes y por parte de diferentes países, de haber empezado la pandemia o de no haberla manejado de manera correcta en sus primeras fases, favoreciendo una distribución global del virus. Estas acusaciones, que por el momento

no han sido probadas, han puesto a China bajo los ojos de todo el mundo, obligando al país asiático a dejar de un lado su estrategia de crecimiento silencioso y de planeación de desafíos limitados a EE. UU. en pocas áreas del mundo. Por lo tanto, las vacunas para China son la herramienta con la cual puede reafirmar su creciente liderazgo de las dinámicas económicas y políticas mundiales, y volver a posicionarse en el escenario internacional como un *player* global, liberándose de las acusaciones en contra de ella.

Por tal razón, China ha creado una estrategia de política exterior que se enfoca en la producción y distribución de sus vacunas; para que esta estrategia sea más efectiva y fácil de controlar, China ha privilegiado los acuerdos bilaterales en lugar de los multilaterales (Ortega, 2021). Esta situación le ha permitido a China poder escoger los países que considera estratégicos para su expansión y consolidación del poder en diferentes partes del mundo. Los países en los cuales se están distribuyendo las vacunas chinas son Estados de renta media/baja y se encuentran ubicados principalmente en África, Asia y América Latina (Oliva, 2021). Aunque las vacunas desarrolladas por el gigante asiático resulten menos eficaces de las desarrolladas por los países occidentales, las capacidades productivas y el costo relativamente bajo han permitido a China aumentar con rapidez sus clientes; además, la falta de vacunas a nivel mundial está permitiendo al gigante asiático demostrar al mundo el enorme potencial industrial tecnológico que ha desarrollado en las últimas décadas.

China ha desarrollado tres tipos diferentes de vacunas, de las que la más conocida es Sinovac, y ha enviado vacunas a 41 países en el mundo. Cada uno de los Estados escogidos representa para el Gobierno de Pekín un aliado estratégico o un Estado clave para la correcta realización de la iniciativa económica de China del Camino Marítimo y Terrestre de la Seda, mejor conocido como “*one belt, one road*”; bajo esta visión, los países del sureste de Asia y África representan piezas claves para la política de desarrollo económico propuesta por China y, por lo tanto, han sido priorizados por el Gobierno de Pekín. Uno de los países que ha recibido masivamente vacunas de China ha sido Indonesia, que tiene la soberanía sobre el Estrecho de Malaca, por el cual transitan los buques que llegan o salen de China. Esta porción de

espacio geográfico se ha transformado en el eje central de las exportaciones de China hacia el resto del mundo y de las importaciones de recursos estratégicos que permiten a la industria china seguir creciendo (Sipri, 2016).

Para el gigante asiático, Indonesia tiene una prioridad económica y geográfica. Estrechando lazos sólidos de cooperación con este país, Pekín puede garantizar su seguridad comercial y consolidar sus posiciones en el Mar Chino Meridional, zona rica de recursos naturales, pero también de desafíos políticos con muchos países de la zona. Otros países asiáticos priorizados son Iraq, Pakistán y Turquía (Ortega, 2021). En los dos primeros, China ha invertido ingentes recursos económicos para la construcción de oleoductos y ferrocarriles que favorezcan el abastecimiento chino de recursos naturales y otros insumos productivos, así como para aumentar las exportaciones del gigante asiático. Por otro lado, Turquía con su forma geográfica permite a China tener acceso a las dinámicas del Mediterráneo Oriental, del Cercano Oriente y de Asia Central. Tener el Gobierno de Ankara como fiel aliado garantizaría a China poder desplegar su poderío económico en estas regiones y ser identificada como un aliado económico de primer nivel. Además, en este plan se resalta la ausencia de Vietnam, país que para China representa un peligroso rival en cuanto es un Estado socialista que ha basado su desarrollo en la tecnificación del campo en lugar de una industrialización forzosa, como hizo China. En este sentido, las vacunas para China son también una válida herramienta para identificar los Estados que el gigante asiático quiere aislar u obligar a aceptar un rol de supremacía de China para acceder a sus ayudas.

En África, China ha priorizado Estados como Namibia, Gabón y Mauritania, que se encuentran en la zona noroccidental del continente (Hotez y Narayan, 2021). En estos países, China ha construido infraestructura crítica con el objetivo de aumentar las capacidades comerciales y económicas de estos países y favorecer la penetración de empresas de China en África. El objetivo de la acción China es aumentar la presencia de firmas del país en la zona del Atlántico Centro Meridional. Otro país de África que está recibiendo masivamente vacunas de China es Egipto, cuya importancia para Pekín radica en el estrecho de Suez que es un punto clave para el ingreso de bienes producidos en China y con

destino final a Europa. Además, por Suez pasa el Camino Marítimo de la Seda que prevé la construcción de infraestructura marítima para favorecer la proyección comercial de China. En Egipto se están exportando masivamente vacunas de Sinopharm.

Además de garantizar el éxito de su plan de desarrollo económico, China está interesada en aumentar su cooperación con países que son ricos en materias primas de importancia estratégica para el desarrollo de la economía China y, por lo tanto, está aumentando su colaboración con los países de América Latina (Flores y Fulchéron, 2020). La región ha sido históricamente una zona de influencia exclusiva de EE. UU., por lo que Pekín ha aprovechado vacíos de poder o debilidades de la política exterior del gigante norteamericano para aumentar su presencia en la región. La pandemia ha representado para China una oportunidad inesperada, en cuanto la gran mayoría de los países de la región son de renta media o baja, lo que se traduce en economías con escaso poder adquisitivo en el mercado internacional de las vacunas; los fármacos desarrollados por China tienen ventajas para estos países, un costo relativamente bajo y una producción masiva por parte del país asiático. Con este cuadro, China ha vendido masivamente los productos de Sinovac y Sinopharm a los países latinoamericanos, priorizándolos con base en la presencia de recursos naturales o mercados estratégicos para las empresas de Pekín (Flores y Fulchéron, 2020).

En este orden de ideas, los primeros países beneficiados fueron Chile y Perú, que suman más del 40 % de la producción de cobre a nivel mundial (Díaz, 2021). Este mineral es fundamental para la creación de carros eléctricos y, más en general, para la producción de bienes que garanticen una movilidad sostenible. Otro país que se ha beneficiado del envío de vacunas es Bolivia que, con sus reservas de litio, representa otra grande apuesta de China para garantizar minerales para la construcción de baterías eléctricas de gran rendimiento (Flores y Fulchéron, 2020).

Que China y Brasil, bajo la administración de Bolsonaro, pudieran establecer relaciones estables y duraderas era algo difícil de imaginar en el mundo prepandemia. Las autoridades de Pekín han aprovechado dos factores externos a la política de Brasil: el fuerte impacto del coronavirus en el país, lo que se debe principalmente a la miopía del presidente

Bolsonaro en el manejo de la pandemia, y la elección del presidente demócrata Joe Biden en EE. UU. Las relaciones del actual mandatario brasileño eran muy estrechas con el presidente Trump, tanto que Brasil había excluido Huawei de la subasta para la construcción de la red 5G en el país (Ortega, 2021). El cambio de administración en Washington, junto con una gestión deficitaria de la pandemia en Brasil, obligó a la actual administración del país suramericano a modificar su actitud hacia China (Ortega, 2021). Pekín movilizó toda su maquinaria diplomática, favoreciendo también una transferencia de tecnología para que el gigante suramericano pudiera producir directamente en su territorio las vacunas (Oliva, 2021). Claramente, a cambio de esta disponibilidad, Brasilia volvió a incluir a Huawei en el proyecto para la construcción de la red 5G (Ortega, 2021).

El último gran productor es Rusia que, cuando desarrolló su vacuna, fue fuertemente criticada por parte de EE. UU. y de algunos países de la UE que ponían en duda la real eficacia de la vacuna Sputnik v. Estas críticas se movían más desde el punto de vista político que científico (Franco, 2021), tanto que el director de la agencia del fármaco en Rusia tuvo que afirmar, en una conferencia de prensa, que los fármacos deberían ser evaluados a nivel científico y no político. La vacuna desarrollada por Rusia ha permitido a las autoridades del país relanzar un discurso fuertemente nacionalista, pues el nombre de la vacuna lo dice todo, y al mismo tiempo reposicionar el país en el escenario internacional como un gran *player*.

Rusia está utilizando su vacuna para ayudar a los países históricamente aliados, crear nuevos lazos de amistad con otros Estados y romper el frente de los que considera sus competidores. En este sentido, la vacuna rusa ha sido enviada a 43 países en el mundo, la gran mayoría de los cuales utilizan exclusivamente el fármaco ruso para vacunar su población (Ortega, 2021). Entre los Estados que utilizan exclusivamente Sputnik v están Argelia, Irán y Venezuela, todos ricos en recursos energéticos fósiles sobre los cuales Rusia quiere ejercer una influencia exclusiva para maximizar su rol de potencia energética. Los países de la UE han pasado de ser los principales críticos a tener un acercamiento cauteloso con Moscú. Estos Estados, en un principio siguiendo la retórica norteamericana, habían criticado duramente la vacuna rusa,

pero ante la escasez de vacunas y los problemas con AstraZeneca se han visto obligados a movilizar sus fuerzas diplomáticas hacia Rusia. En este sentido, los intereses no radican solo en comprar Sputnik v, sino también en la disponibilidad de producir dicha vacuna en sus territorios (Dragosei, 2021). Esto se debe a que los Estados que pueden producir directamente vacunas pueden lograr no depender de la disponibilidad de estas en los mercados internacionales. Rusia está aprovechando esta situación para alcanzar objetivos de política exterior que se enfocan en proteger sus intereses nacionales y reafirmar su rol de gran potencia en el este europeo.

En este sentido, países como Hungría y Eslovaquia han afirmado que comprarán la vacuna rusa independientemente de las decisiones que tomará la Agencia Europea del Medicamento (Moon y Alonso, 2021); es muy interesante analizar la posición de estos dos Estados, en particular de Hungría, que tienen Gobiernos que siempre se han preocupado la posible influencia rusa en Europa del Este y que ahora quieren comprar vacunas para garantizar la estabilidad en el poder. Países como Alemania o Italia se han mostrado interesados en comprar la vacuna rusa, una vez la Agencia Europea del Medicamento entregue su visto bueno; Italia se ha declarado también disponible en producir la vacuna rusa para aumentar su disponibilidad y disminuir su exposición en los mercados internacionales. Estos dos países para Rusia representan piezas clave para disminuir la presión internacional sobre el país; las autoridades de Moscú esperan que, con un fuerte acercamiento a estos dos Estados, resulte más difícil la renovación de las sanciones internacionales a causa de la crisis en Ucrania; como alternativa, las autoridades rusas esperan que este acercamiento se traduzca en una reducción paulatina de las sanciones con miras a su eliminación definitiva.

Las autoridades rusas han construido una fuerte acción diplomática alrededor de su vacuna, pero su principal problema es la escasa capacidad productiva que tiene el país; se estima que para el 2021 Moscú pueda producir apenas 14 millones de dosis (Ortega, 2021), muy poco para un fármaco que requiere una doble dosis y que en los mercados internacionales tiene competidores con capacidades productivas mucho mayores. Si Rusia no aumenta rápidamente sus capacidades de producción, la política que las autoridades de Moscú están planteando

y que se centra en la vacuna puede estar en riesgo de fracasar, perdiendo años de esfuerzo político, económico y científico.

Los mecanismos de distribución multilateral, Covax y su influencia

Como se ha analizado en el acápite anterior, los Estados que tienen capacidades científicas y económicas se han lanzado en una carrera para la obtención de vacunas y su posterior distribución en el mundo, privilegiando sus intereses económicos y sus países aliados. Hay Estados que no tienen suficiente fuerza económica para comprar directamente vacunas en el mercado internacional o no resultan estratégicos para los países involucrados en la carrera para obtener las vacunas. Estos Estados han optado por ser identificados como los países donde se puedan desarrollar las pruebas de las vacunas antes de ponerlas en comercio. La esperanza por parte de los gobiernos es tener un trato preferencial en la eventual distribución de las vacunas que su población ha ayudado a desarrollar. Claramente, los países que participan en estos ensayos clínicos esperan también que las vacunas sean aprobadas en tiempos relativamente rápidos para no perder la oportunidad; se trata de una decisión desesperada en cuanto no saben si estas pruebas terminarán con éxito. Al mismo tiempo, para los gobernantes esta apuesta representa unas de las pocas posibilidades para lograr la obtención rápida de vacunas.

Para disminuir la inequidad al acceso de vacunas y favorecer las llegadas de estos fármacos en todo los países del mundo, la OMS ha creado el mecanismo Covax. Se estima entregar en 2021 más de 2000 millones de dosis utilizando este mecanismo. Con Covax se puso en marcha la Alianza Global para la Vacunación, que tiene por objetivo hacer llegar a tiempo las vacunas a los países de renta media y baja. La principal novedad de Covax es que surge de la unión de intereses privados y públicos; entre los privados encontramos las grandes multinacionales del fármaco que detienen las patentes para la producción de vacunas y se demuestran disponibles en entregar parte de esta producción a la OMS para que sean distribuidos a los países de renta media y baja.

Por otro lado, está el interés público que se basa en el derecho a la salud y en la posibilidad de que la población de los países más pobres puedan acceder de manera rápida y eficaz a las vacunas. Las decisiones sobre la adquisición y distribución de las vacunas se toman en el Comité de Dirección de la Alianza Global para la Vacunación, donde están representados los Estados donantes, las agencias de la ONU involucradas, la OMS, los Centros de Investigación Científica, las multinacionales del fármaco, las organizaciones filantrópicas y la sociedad civil. Este comité toma sus decisiones no por consenso, sino por mayoría, demostrando que las organizaciones internacionales se pueden manejar de manera diferente a como se ha venido haciendo después de la Segunda Guerra Mundial (Moon y Alonso, 2021).

Por otro lado, está demostrado que los Estados son importantes para la construcción del escenario internacional, pero no son los únicos capacitados para tomar decisiones. Si se implementa correctamente, Covax puede representar una herramienta para superar las lógicas multilaterales, donde los Estados se mueven en grupo para maximizar su poder hacia un acercamiento global a problemas que pueden afectar el mundo entero. En este sentido, Covax ahora tiene un fuerte desafío representado por las vacunas que está distribuyendo en el mundo. Covax debe, a toda costa, evitar de transformarse en el distribuidor de las vacunas que los países ricos no quieren utilizar a causa de las contraindicaciones que tienen; en este sentido, la vacuna desarrollada por AstraZeneca ha tenido muchas críticas y también estudios científicos en su contra que correlacionan las trombosis anómalas con la administración del fármaco en contra de la covid-19 desarrollado por la empresa (Oldenburg et ál., 2021). Muchos países occidentales han suspendido su inoculación o han reducido su suministro solo a una pequeña parte de su población. Esto ha generado en los mercados una sobreabundancia de este fármaco que actualmente se está distribuyendo masivamente a través de Covax. Si no se corrige la actual dinámica, el riesgo es que la inequidad de acceso a las vacunas se transforme en una radical diferencia entre los fármacos inoculados en los países ricos y los destinados a los países pobres.

Además de Covax hay otras iniciativas que quieren garantizar el acceso a vacunas a todos los países del mundo; la principal es

representada por la propuesta de India y Suráfrica que piden una suspensión temporal de los derechos de propiedad intelectual sobre las vacunas (Ortega, 2021). Esto favorecería un aumento de la producción mundial y permitiría a los dos países involucrarse en el desarrollo y producción de vacunas. En particular, India podría balancear el gran poder productivo de China y demostrar al mundo que también los laboratorios indios son de gran calidad y cuentan con grandes capacidades en investigación, desarrollo, producción y distribución de fármacos. En 2020, cuando los dos países presentaron esta propuesta, encontraron una fuerte resistencia por parte de todos los países involucrados en la carrera para la obtención de las vacunas, así como por parte de la UE. En 2021, con la pandemia que seguía golpeando duramente todos los países en el mundo y un acceso difícil a las vacunas por su crónica escasez, la UE volvió a analizar la posibilidad de suspender los derechos de autor sobre las vacunas para facilitar su producción y distribución sobre escala mundial. Todavía es difícil decir si esta decisión se tomará, pero demostraría, por una vez, que los intereses económicos no son los únicos que se deben garantizar en ámbito internacional.

Quien controla las vacunas

Como se ha visto, los Estados están utilizando las vacunas producidas por las multinacionales que tienen la sede legal en sus territorios para maximizar su poder en el escenario internacional más que para garantizar la salud pública. La pandemia ha sido beneficiosa para las casas farmacéuticas que antes del coronavirus estaban enfrentando una creciente ola de protestas por el aumento de los precios en muchos medicamentos salvavidas; el crecimiento costoso estaba poniendo en riesgo las capacidades adquisitivas de muchos países en el mundo. La pandemia puso a las casas farmacéuticas ante un dilema: limpiar su reputación bajando los costos de una eventual vacuna o vender el fármaco en contra del coronavirus a precios de mercado para aumentar enormemente sus ingresos; la primera posición encontraría una respuesta positiva por parte de los Estados y, en general, de la sociedad, mientras disminuiría el apoyo de los inversionistas; la segunda es el exacto contrario de la primera. Atrapados en este dilema, los consejos

de administración de las multinacionales del fármaco han buscado un compromiso entre estas dos posiciones. En búsqueda de una mejor imagen, empresas como Johnson y Johnson, GSK o Sanofi han anunciado que por toda la duración de la pandemia venderán las vacunas a precios de producción (Moon y Alonso 2021); esta decisión produciría un aumento de los ingresos debido a la venta masiva de vacunas y al mismo tiempo favorecería la imagen de una empresa que tiene responsabilidad social. Estas mismas sociedades han advertido que no están disponibles en transferir tecnología o en la tercerización de la producción para aumentar las dosis de vacunas disponibles en el mundo (Moon y Alonso 2021).

AstraZeneca ha adoptado una posición aún más radical afirmando que las vacunas serán vendidas a precio de producción durante toda la pandemia y que, para los países de renta media y baja, no habrá un aumento de los costos una vez que sea superada la actual emergencia sanitaria. Además, la empresa se ha comprometido en alcanzar acuerdos para la transferencia tecnológica y tercerización para aumentar la producción a nivel global (Moon y Alonso). Tan pronto la empresa ha adoptado una posición de gran responsabilidad social, una vez empezadas las inoculaciones se han verificado extrañas muertes poco después de haber suministrado las vacunas. Además de estos problemas, ya analizados, la empresa tuvo también dificultades en aumentar la producción para respetar los acuerdos pactados con los diferentes países que han comprado su vacuna en fase temprana, es decir, antes de que empezara la producción masiva. En este sentido, la UE, ante la incapacidad de respetar lo pactado por parte de la empresa, estableció un embargo al envío de vacunas AstraZeneca a países extra-UE, decisión que causó el primer gran desafío entre Reino Unido y la UE en el periodo post-Brexit.

Con esta decisión, la Comisión Europea transformó el mercado comunitario en el único en el que la multinacional inglesa podía vender sus vacunas. Los problemas que se han detectado con la aplicación de esta vacuna han llevado a muchos países en Europa a suspender en un primer momento las inoculaciones, para después elegir no utilizar este fármaco en su plan de vacunación; esta fue, por ejemplo, la posición adoptada por los países del Norte de Europa, tales como Dinamarca o Noruega (Wise, 2021).

Otros Estados, como Italia o Alemania, han decidido inocular esta vacuna exclusivamente a la población mayor de 60 años, que al parecer está menos expuesta a los efectos colaterales de trombosis anómala (Oldenburg et ál., 2021). Estas decisiones han causado un grave retraso en los planes de vacunación de estos países, obligándolos a encontrar nuevos fármacos y con urgencia en los mercados internacionales. El problema que generó esta vacuna no termina en el sector salud, sino que afectó grandemente las campañas para promocionar las vacunaciones empoderando el movimiento NoVax en toda Europa y poniendo en riesgo alcanzar la inmunidad de rebaño. Por esta razón, también la Comisión Europea ha decidido comprar exclusivamente vacunas Pfizer/Biontech para las nuevas olas de vacunación que empezarán el 27 de diciembre de 2021, debilitando ulteriormente la imagen y la posición económica de la multinacional inglesa.

La multinacional americana Pfizer ha desarrollado una vacuna efectiva, pero que tiene como principal obstáculo la cadena de frío que es necesaria para conservar el fármaco; esta situación claramente impacta también en los costos que tiene el remedio desarrollado por esta farmacéutica, que de hecho es uno de los más costosos en el mercado internacional. Para distribuir sus vacunas, la multinacional americana ha desarrollado una estrategia que se basa en alcanzar acuerdos bilaterales con los diferentes países en el mundo. Al mismo tiempo, estos documentos son reservados; la solicitud fue presentada por la multinacional americana como indispensable para suscribir los acuerdos de entrega (Olmo, 2021). Esta decisión ha disminuido la transparencia y la real posibilidad de acceder a información sobre las vacunas adquiridas por cada país, tiempos de entrega y costos de ciertos contratos. Esta situación ha favorecido también una reducción de responsabilidad de la empresa en caso de que se desarrollen eventos adversos una vez suministrada la vacuna; en la estrategia de vacunación que ha publicado la UE se resalta cómo la responsabilidad para la utilización de la vacuna recae sobre el Estado (Olmo, 2021). Estos acuerdos demuestran que durante la pandemia el poder de negociación de las multinacionales del fármaco se ha incrementado, obligando a los Estados a planear estrategias que los lleven, de ser necesario, a endeudarse aún más para pagar eventuales resarcimientos.

Los productores chinos como Sinovac y Sinopharm han prometido transferir tecnología para la producción de vacunas a países como Brasil, Indonesia y Malasia (Ortega, 2021); no obstante esos anuncios, no hay informaciones sobre los precios o los beneficios para estos países en cuanto a la adquisición de vacunas desarrolladas por estas casas farmacéuticas. En todo el mundo los países han financiado la investigación para lograr vacunas eficaces, pero en China y en Rusia estas financiaciones tenían también por objetivo establecer un predominio de las autoridades estatales sobre las decisiones que involucran transferencia de información científica y cuáles países priorizar para la exportación de vacunas. Sobre este último punto hay que aclarar cómo, también en Occidente, los diferentes gobiernos presionan mucho a las multinacionales del fármaco para priorizar los países aliados o Estados que pueden favorecer una mejor proyección de potencia a nivel internacional.

El cuadro mundial que así se dibuja se puede resumir en un número pequeño de productores que opera en el mercado internacional utilizando una posición de oligopolio, y en un enorme número de compradores, todos los Estados del mundo involucrados en una feroz competencia para comprar vacunas. Así que la obtención de estas no responde solo a lógicas productivas, sino también a políticas. El riesgo es que los intereses geoestratégicos de pocos países pueden contribuir a un alargamiento no necesario de la pandemia.

Además, los Estados occidentales han invertido cerca de 7000 millones USD para financiar la investigación y el desarrollo de vacunas en contra de la covid-19 y creado medidas para acelerar el proceso para la producción, manteniendo muy altos estándares de calidad. Estas financiaciones no se han traducido en un aumento de la influencia estatal sobre los precios, ni se ha podido solicitar a las multinacionales establecer un techo máximo de costos por cada unidad de vacuna. En vista de que los fármacos desarrollados son considerados de interés estratégico para los diferentes estados, la posibilidad de transferir tecnología y aumentar la producción de vacunas en escala global resulta de difícil aplicación. Esto se debe a que transferir conocimiento se podría traducir, para los Estados, en disminuir las ventajas estratégicas que ellos actualmente tienen sobre los países considerados competidores.

No es redundante afirmar que la única manera para mejorar la salud a nivel global reside en la disponibilidad de vacunas para todos los países del mundo, para que se pueda alcanzar la inmunidad de rebaño, no solo en unos pocos Estados antes de que termine el 2021. En este sentido, a pesar de las fuertes inversiones públicas, los Estados han optado por influenciar, hasta donde han podido, a las multinacionales del fármaco para maximizar sus beneficios políticos sin importar los costos económicos y sociales.

Conclusiones

Cuando la covid-19 empezó a esparcirse en todo el globo, los gobiernos en todo el mundo adoptaron medidas para disminuir el número de contagios y buscar solucionar el problema de manera definitiva, favoreciendo la búsqueda de una vacuna efectiva. En 2020, los gobernantes de los países que lideran las dinámicas mundiales hablaban de este fármaco como de un bien para toda la humanidad y al cual todos los Estados del mundo debían tener acceso en tiempos ciertos y rápidos. Estas declaraciones fueron hechas de manera temprana y dictadas por la contingencia inicial de la pandemia, así como por la falta de políticas y medidas claras para contener la difusión del virus. Cuanto más se profundizaba la emergencia, tanto más las vacunas pasaban de ser un bien universal a una herramienta para expandir la influencia de un país en el mundo. El Estado que primero hubiera desarrollado una vacuna, por medio de las multinacionales que tienen la sede legal en su territorio, se transformaría en un nuevo “salvador mundi”. Por esta razón, las multinacionales del fármaco han recibido ayudas y estímulos para la investigación y desarrollo de una vacuna que pudiera garantizar al país financiador multiplicar su influencia en el escenario internacional.

Obtener las vacunas tiene para los gobernantes importantes efectos también en política interior al poder promocionar una imagen ganadora de ellos ante la comunidad política y, por lo tanto, garantizarse la permanencia en el poder o una gran influencia sobre el sistema político en los años venideros. Por esta razón, en el mundo, una vez desarrolladas diferentes vacunas, los Estados han escogido con mucho cuidado

los países que se debían priorizar para el envío, presionando a las casas farmacéuticas y creando planes de vacunación de su población.

Las vacunas se han transformado en una herramienta de poder y exclusión, en cuanto no todos los países tienen acceso a las vacunas al mismo tiempo, ni todos los Estados están libres de escoger cuál vacuna comprar, lo que depende en gran medida de las capacidades adquisitivas de cada país. Esto ha llevado a una nueva división del mundo entre países ricos y con grandes capacidades adquisitivas, los cuales han tenido acceso preferencial y temprano a las vacunas, y Estados pobres en constante escasez de vacunas.

Los mecanismos multilaterales creados, tales como Covax, están en riesgo de transformarse en sistemas para el envío a los países pobres de vacunas que los Estados ricos no quieren utilizar. En este sentido, si se analiza el envío de vacunas a los países de media y baja renta utilizando este mecanismo, se evidencia cómo AstraZeneca es la vacuna más distribuida. Este fármaco que tantos problemas tuvo en Europa ahora es distribuido masivamente a los países más pobres. Los países que reciben dicho medicamento están en la obligación de utilizarlo, porque no tienen muchas alternativas a pesar de las contraindicaciones existentes.

En esta carrera, los Estados ricos o pobres salen muy mal librados: los primeros, porque han financiado masivamente las multinacionales y no han sido capaces de aumentar su poder de negociación al momento de establecer los contratos para la entrega de vacunas; los segundos, porque han visto aumentar la disparidad e inequidad a nivel mundial. Pero en medio de la pandemia hay un claro ganador: las multinacionales del fármaco que han expandido su influencia a nivel mundial, pasando de ser empresas cuestionadas por la sociedad civil a industrias que están salvando el mundo con la producción de vacunas.

Básicamente las multinacionales se ponen por encima del poder Estatal, logrando contratos con cláusulas de confidencialidad, manteniendo la iniciativa sobre la transferencia tecnológica, la tercerización de la producción o desarrollando fármacos cuya cadena de conservación requiere de herramientas especializadas y de alto costo para el mantenimiento de la cadena de frío. Los Estados que hoy debaten sobre si sea oportuno o no eliminar temporalmente las patentes sobre las

producciones de vacunas son los mismos que han favorecido la creación de estas herramientas para aumentar el poderío de estas sociedades. Países que antes criticaban el aumento no justificado de medicamentos salvavidas, hoy en día siguen protegiendo intereses industriales por encima de la salud pública.

En un mundo todavía azotado por la pandemia, los intereses políticos y geoestratégicos priman sobre el derecho a la salud mundial. En este escenario, si se comparan las declaraciones iniciales de los gobernantes sobre las vacunas con su manera de actuar, es imposible no pensar a las palabras de Giuseppe Tomasi di Lampedusa (2013) quien, en su libro *El gatopardo*, advierte del peligro que representan las personas que quieren cambiar todo en el mundo, porque: “es necesario que todo cambie, para que nada cambie” (Tomasi di Lampedusa, 2013).

Referencias

- D'Argenio, A. (2021). Coronavirus, la Commissione Ue negozierà l'acquisto di altre 1,8 miliardi di dosi per il 2022. *La Repubblica*. https://www.repubblica.it/esteri/2021/04/09/news/pfizer_vaccino_coronavirus_commissione_europea_europa-295721271/
- Díaz, A. (2021). *Ranking de los principales países productores de cobre a nivel mundial en 2020*. <https://es.statista.com/estadisticas/635359/paises-lideres-en-la-produccion-de-cobre-a-nivel-mundial/>
- Dragosei, F. (2021). Sputnik V, il vaccino russo sarà prodotto in Italia: 10 milioni di dosi entro il 2021. *Il Corriere della Sera* https://www.corriere.it/cronache/21_marzo_08/sputnik-v-giugno-vaccino-russo-sara-prodotto-anche-italia-c1793318-803e-11eb-a06c-fddde4eb7de2.shtml
- Eccleston-Turner, M. y Upton, H. (2021). International Collaboration to Ensure Equitable Access to Vaccines for COVID-19: The ACT-Accelerator and the COVAX Facility. *The Milbank Quarterly*, 99(2), 426.449. <https://doi.org/10.1111/1468-0009.12503>
- Flint, C. (2006). *Introduction to geopolitics*. Routledge Taylor and Francis Group.
- Flores, A. y Fulchéron, A. (2020). China's Health Diplomacy In Latin America: A Silk Road Of Health? The Case Of Sars-Cov-2. *Journal Of Public Governance And Policy: Latin American Review*, 1(9).

- Franco, J. V. A. (2021). Datos interinos indican que la vacuna Sputnik V sería efectiva y segura para la prevención de COVID-19. *Evidencia, Actualización en la práctica Ambulatoria*, 24(1), e002120. <https://doi.org/10.51987/evidencia.v24i1.6915>
- Ho, R. J. Y. (2020). Warp-Speed Covid-19 Vaccine Development: Beneficiaries of Maturation in Biopharmaceutical Technologies and Public-Private Partnerships. *Journal of Pharmaceutical Sciences*, 110(2), 615-618. <https://doi.org/10.1016/j.xphs.2020.11.010>
- Hotez, P. J. y Narayan, K. M. V. (2021). Restoring Vaccine Diplomacy. *JAMA*, 325(23), 2337-2338, <http://doi.org/10.1001/jama.2021.7439>
- Lanata de las Casas, C. F. y Gotuzzo Herencia, E. (2020). Estrategias y situación actual de la carrera para el desarrollo de vacunas contra el SARS-CoV-2. *Revista Peruana de Medicina Experimental y Salud Pública*, 37(3), 401-402. <https://doi.org/10.17843/rpmesp.2020.373.6522>
- López, E. (2021). Si no hay solidaridad, no hay cura. La guerra de las vacunas y su distribución mundial. *Revista Divulgativa Científica El Vitral de la Ciencia*, 1(1), 38-49. <https://revista.vps.co.ve/wp-content/uploads/2021/01/articulo-guerra-vacunas.pdf>
- Moon, S. y Alonso Ruiz, A. (2021). La geopolítica de las vacunas contra el Covid-19. *Política Exterior*, 35(199), 36-43. <https://www.politicaexterior.com/articulo/la-geopolitica-de-las-vacunas-contr-el-covid-19/>
- O Gostin, L., Shalala, D. E., Hamburg, M. A., Bloom, B., Koplan, J. P., Rimer, B. K. y Williams, M. A. (2021). A global health action agenda for the Biden administration. *The Lancet*, 397(10268), 5-8. [https://doi.org/10.1016/S0140-6736\(20\)32585-X](https://doi.org/10.1016/S0140-6736(20)32585-X)
- Oldenburg, J., Klamroth, R., Langer, F., Albisetti, M., von Auer, C., Ay, C., Korte, W., Scharf, R. E., Pötzsch, B. y Greinacher, A. (2021). Diagnosis and Management of Vaccine-Related Thrombosis following AstraZeneca COVID-19 Vaccination: Guidance Statement from the GTH. *Hamostaseologie*, 41(3), 184-189. <http://doi.org/10.1055/a-1469-7481>
- Oliva, C. (2021). China y la “diplomacia de vacunas”. El rol de la ciencia y tecnología en el actual contexto internacional. *Análisis CIPEI*, 8.
- Olmo, G. (2021). Vacunas contra el coronavirus: a qué se debe el secretismo que rodea los contratos entre los gobiernos y las farmacéuticas. *BBC News Mundo*. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-55804567>

- Ortega, E. (2021). Las nuevas vacunas anticovid fijan la nueva geopolítica: Rusia y China cautivan a África, Asia y América Latina. *El Español*. https://www.elespanol.com/mundo/20210411/geopolitica-rusia-china-africa-asia-america-latina/572693054_0.html
- Pasquino, G. (2004). *Sistemas políticos comparados*. Bononia University Press.
- Sipri. (2016). *Sipri Yearbook 2016 Armaments, Disarmament and International Security*. Oxford University Press.
- Tomasi di Lampedusa, G. (2013). *Il Gattopardo*. Universale Economica Feltrinelli.
- Velásquez, G. (2020). The World Health Organization reforms in the time of COVID-19. *Research Paper*, N.º 121, South Centre, Geneva.
- Vilasanjuan, R. (2021). COVID-19: geopolítica de la vacuna, un arma para la seguridad global. *Análisis del Real Instituto Elcano*, 15.
- Wise, J. (2021). Covid-19: European countries suspend use of Oxford-AstraZeneca vaccine after reports of blood clots. *BMJ*, 372: n 699. <http://doi.org/10.1136/bmj.n699>

*El autor agradece al Programa de Becas Posdoctorales de la UNAM por la beca otorgada por la Dirección General de Asuntos del Personal Académico (DGAPA) para la realización de la investigación contenida en este libro.

Chapter 9. What are the institutional strengths and weaknesses of the intergovernmental organizations and transgovernmental networks dealing with public health emergencies of international concern (PHEIC)?*

OCTAVIO GONZALEZ SEGOVIA

Introduction

Networks¹ are proliferating fast in a variety of issue-areas and their effects are shaping global governance (Keohane & Nye, 1974; Slaughter, 1997; Zaring, 1998; Raustiala, 2002; Lipson, 2006; Kahler, 2009; Eilstrup-Sangiovanni, 2016; Jordana, 2017; Shyrokykh & Rimkutė, 2019; Alcañiz, 2019). This applies as well to the biosecurity issue-area

1 From the network-as-actors perspective, a network is “any collection of actors greater or equal to two $N \geq 2$ that pursue repeated, enduring exchange relations with one another and, at the same time, lack a legitimate organizational authority to arbitrate and resolve disputes that may arise during the exchange” (Podolny, 1998, p. 59).

where transgovernmental networks (TGNS)² are contributing to global health governance (Fidler & Gostin, 2008; Youde, 2018; Segovia & Ébodé, 2020). TGNS are however not the only nor the most important actors operating in the biosecurity field. As I argue in this chapter, states deliberately choose between different institutional arrangements, because they regard one of them as more convenient for dealing with new conditions (e.g., uncertainty about the state of the world) or new problems (e.g., dealing with a new strain of a virus such as covid-19 or with biological terrorism). Namely, states are aware of the institutional strengths and weaknesses of each type of international organization and, hence, decide to join the one that better serves their interests and values.

In the case of the biosecurity domain, the choice is restricted to two institutional arrangements: TGNS, such as the BRICS Health Network, or multilateral treaties linked to intergovernmental organizations (IGOs), such as the World Health Organization (WHO). Under certain conditions, for instance when speed is a priority, States will consciously join or design TGNS because they regard them as more effective than IGOs for dealing with public health emergencies of international concern (PHEIC) or for influencing international outcomes (e.g., modifying other institutions such as the International Health Regulations).

I define *biosecurity* (Fidler & Gostin, 2008, pp. 4-5), as a society's collective responsibility to protect the population from dangers presented by pathogenic microbes, whether intentionally released as in the case of biological weapons or biological terrorist attacks (e.g., 2001 anthrax mail attacks in the US) or naturally occurring, as with infectious diseases such as influenza, cholera, yellow fever, or covid-19. In the new International Health Regulations (IHR 2005), the WHO defined these two sorts of dangers ambiguously, nonetheless, the scope of

2 Following Podolny's definition of networks, I regard TGNS in the biosecurity domain as networks of consciously coordinated action, which are composed of at least two members, lack a legitimate authority to resolve and arbitrate coordination problems, and seek to change international outcomes and national policies.

regulation is basically the same as in Fidler's definition (Fidler, 2005, p. 365; Nuzzo & Gronvall, 2011, p. 4; Review Committee on the Functioning of the IHR [2005], 2011, p. 31). Consequently, a "PHEIC refers to an extraordinary event, including those of unknown causes or sources, which –according to the WHO– constitutes a public health risk to other states through the international spread of disease, and which requires a coordinated international response" (WHA, 2005, pp. 9, 43). Thus, throughout the chapter, I use PHEICs and biosecurity definitions interchangeably.

Why is it important to know the institutional strengths and weaknesses of the international organizations dealing with PHEIC? First, as demonstrated by the covid-19 pandemic, the Zika virus outbreak in the western hemisphere in 2016, or the Ebola virus outbreak in Guinea, which was recently declared over by the WHO³, to name but a few examples, biosecurity threats can have significant impacts on political, social, and economic life. Second, since policymakers design organizations rationally (i.e., weighing the advantages and disadvantages of the organizational form) and aim to learn from past mistakes (Segovia & Ébodé, 2020), it makes sense to detect the strengths and weaknesses of the major international TGNS and IGOs active in the biosecurity field.

Theoretical and conceptual framework

To understand how TGNS within the biosecurity field work and, therefore, what their strengths and weaknesses are, I drew on the main assumptions of functional regime theory (Keohane, 1984; Keohane & Nye, 1974), rational design theory (Koremenos, 2001), as well as on the literature on networks (Kahler, 2009) and legalization (Abbot & Snidal, 2000). Koremenos (2001) argues that we can gain a better understanding of many international organizations through "rational design" among multiple participants. States, for instance, use diplomacy and conferences to select institutional features to further their

3 See <https://www.afro.who.int/news/ebola-outbreak-guinea-declared-over>

individual and collective goals. They do so by creating new institutions and modifying existing ones. Following Koremenos, I define international institutions as explicit arrangements, negotiated among international actors, which prescribe, proscribe, and/or authorize behavior (2001, p. 762).

The difficulty of creating or modifying institutions proves that institutional design is purposeful. Most institutions evolve as members learn, new difficulties arise, and international structures change. However, even institutional evolution involves deliberate choices made in response to changing circumstances. Prior outcomes (e.g., the lack of international coordination during the AH1N1 Influenza pandemic or the covid-19 pandemic) and evolutionary forces provide the conditions for institutional development (Koremenos, 2001, p. 767).

As institutions evolve, rational design choices can arise in two ways. First, members may adjust institutions gradually, by making deliberate decisions contingent on the new circumstances, by adopting features from other institutions that work well, or by designing explicit institutions to strengthen informal cooperation, as it is the case with TGNS. Second, institutional arrangements may change as States and other actors chose among them over time. Finally, States favor certain institutions because they regard them as more convenient for dealing with new conditions or new problems and downplay or withdraw from those that do not serve their interests (Koremenos, 2001, p. 767).

In their influential work, Keohane and Nye distinguished between two kinds of cooperative transgovernmental behavior: transgovernmental policy coordination and transgovernmental coalition building. The first refers to activities designed to facilitate smooth implementation or adjustment of policy, whereas the second occurs when sub-units of a government ally with like-minded agencies from other governments against officials of their own administrative structures (1974, p. 44).

Intergovernmental cooperation, in contrast, refers to diplomatic relations between unitary states headed by chiefs of government or foreign affairs ministries and concluded in multilateral treaties, which are frequently linked with international organizations. Therefore, the main differences between TGNS and IGOs relate to membership (conception and representation of the state), structure (degree of centralization and

level of hierarchy), and degree of formality (legalization, obligation, and irreversibility) (Segovia, 2021). For further clarification, see Table 1.

Table 1. Main features of TGNS and IGOS

Variable	TGNS	IGOS
1. Membership	Substate agencies / Officials	Unitary states
2. Structure	Decentralized / Flat	Centralized / Hierarchical
3. Political visibility	Low	High
4. Legalization	Low	High
5. Obligation	Low	High
6. Irreversibility	Low	High
7. Unit relations	Trust-based	Rule-based
8. Scope	Narrow	Broad
9. Decision-mode	Consensus only	Consensus or Qualified Majority Vote
10. Support for implementation / compliance	Low (self-enforced policies / voluntary compliance)	High

Source: Segovia (2021).

Research design and methods

To prove some of the main premises of rational design and network theories concerning the performance (i.e., strengths and weaknesses) of nine organizations dealing with PHEIC, I conducted elite semi-structured interviews with forty-one ministers, vice-ministers, and senior civil servants of twelve nationalities (see Graph 1) working either for the ministries of health and foreign relations or for health-related IGOS⁴.

The aim of conducting semi-structured interviews with open-ended questions was to elicit information about the working methods of

4 Such as the WHO, PAHO, UNASUR-ISAGS, the Andean Health Organization (the *Hipólito Unánue* Agreement), and the Amazon Cooperation Treaty Organization.

the TGNS, and the participant's perceptions and motivations. Some of the advantages of conducting semi-structured interviews are that they can provide detail, depth, and an insider's perspective about what is relevant, while simultaneously allowing the testing of the hypothesis (Berry, 2002, p. 681; Leech, 2002). As argued by Wasserman and Faust, this proves to be important, for example, for expressing patterns of regularities in relationships among the members of the different TGNS (2007, p. 3), and particularly, for explaining how an actor exerts influence over another actor, or for understanding policy learning. Likewise, as argued by Van Evera, the insights of actors or observers who take part in the meetings or provide the technical information contribute to inferring new hypotheses (1997, p. 26).

To preserve the identity of my interviewees, I anonymized their answers in the following way: I labeled responses depending on whether the interviewee participated in an international meeting or helped to organize it. I assigned a *P* for participants and an *O* for organizers. The former comprise ministers, vice-ministers, or health senior civil servants ascribed either to the Ministry of Health (MoH), Ministry of Foreign Affairs (MoFa), or to a health-related IGO (e.g., PAHO). While the latter (i.e., *O*) were mainly International Relations General Directors ascribed to their country MoH. Besides specifying the ministry affiliation (i.e., MoFa or MoH) and role (i.e., *P* or *O*), I assigned all respondents a consecutive number (1, 2, 3...). Finally, I represented experts not ascribed to government organizations with an *E* and assigned them a consecutive number. Thus, I registered respondent statements in the following way: Anonymous interviewee, P1 MoH (i.e., participant 1 ascribed to the Ministry of Health).

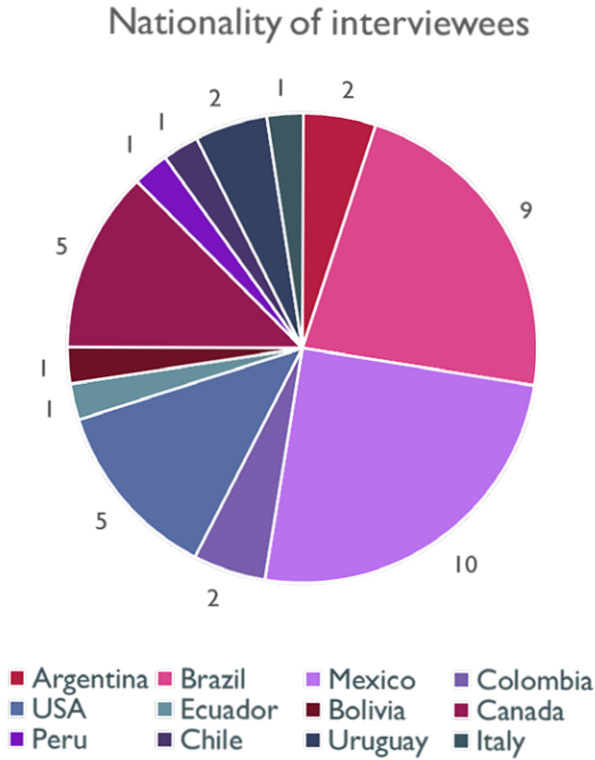
To mitigate some of the deficiencies of interviews, and as suggested by Harris (1996), I also analyzed relevant documents (TGNS ministerial statements, action plans, and WHO reports of the Review Committee on the functioning of the IHR) to make inferences about the antecedents, characteristics, and effects of communication. To complement and evaluate the primary sources, as well as to understand the public context in which health policymakers operate (George & Bennett,

2005, p. 97), I examined contemporary public sources such as the daily Health Security Headlines issued by the Center for Health Security ascribed to Johns Hopkins University.

The interviewees of my study reflect to a greater or lesser extent the high level of technical expertise and mobility within the biosecurity issue area, i.e., some of them have already performed different roles in various sorts of organizations (IGOs, governments, research institutes, and pharmaceuticals). For instance, two former health ministers of two South American countries occupy nowadays the leading position in two regional IGOs dealing with health. Their cases are not the only ones and the mobility goes likewise the other way around, i.e., from a certain IGO to a national government.

Furthermore, some interviewees occupied a position within the Ministry of Health but now work as researchers for a National Institute of Health (that is the case of four interviewees). As well, one interviewee occupied a position at a National Institute of Health and recently became a vice minister in the Ministry of Health of a Latin American country. As we can expect, some occupied a high-ranking governmental position, then joined an important company to finally return to the government. That was the case of a current health minister of the GHSI. Finally, yet importantly, the same representatives of the state frequently attend the meetings of different TGNS and IGOs, hence they have the opportunity to know each other and forge strong ties.

Of the forty-one interviewees, nine have occupied the position of International Relations General Director (GD) at the Ministry of Health in Argentina, Canada, Chile, Colombia, Italy, Mexico, the United States, and Uruguay. Among other duties, International Relations GDs are in charge of organizing the meetings of senior officials and health ministers thus integrating the agendas, knowing how the different institutional arrangements operate, and having access to all relevant information.



Graph 1. Nationality of interviewees

Source: Author’s own work.

Since GDs are not the ones that make the final decisions, it made sense to integrate the viewpoints of the ones who according to Keohane and Nye’s definition of transgovernmentalism (1974) are representing the state and hence are deciding on its behalf: ministers and vice-ministers of ministries other than the Ministry of Foreign Affairs (e.g., health). In this study, the former account for 11.76 % of all interviewees (i.e., four people) while the latter account for 14.71 % (i.e., five people).

Considering that health, foreign affairs, and to a lesser extent defense are interconnected in the biosecurity realm, I included the answers

of two ambassadors, one former minister who at different times led the Ministry of Foreign Relations and the Ministry of Defense, and five foreign relations senior civil servants.

Case selection

As stated, this research consisted of nine case studies, which I compared against each other, i.e., five Transgovernmental Networks (TGNS) and four Intergovernmental Organizations (IGOs). The members of the analyzed TGNS include countries from the global south, but also from the developed world and spread throughout the five continents. The studied cases/instances are the Global Health Security Initiative (GHSI), the North American Coordinating Body for Pandemic Influenza (NACOBPI), the BRICS Health Network, the APEC Health Working Group, and the Foreign Policy and Global Health Initiative (FPGHI). I refer to these organizations as positive cases, whereas I treat IGOs as negative or control cases.

The GHSI⁵ is integrated by the G7 and Mexico, whereas the NACOBPI is only integrated by the United States, Mexico, and Canada; however, as revealed in the interviews, there is a high degree of communication and coordination between members of both networks. On the other hand, the BRICS Health Network is composed of Brazil, Russia, India, China, and South Africa, while the APEC Health Working Group is integrated by the 21 economies of Asia-Pacific; the FPGHI membership comprises Brazil, Indonesia, Norway, Senegal, South Africa, Thailand, and France.

Concerning the intergovernmental organizations, the cases I analyzed are the Panamerican Health Organization (PAHO), the World Health Organization (WHO), the South American Institute of Governance in Health (ISAGS) ascribed to the UNASUR, and the Community of Portuguese Language Countries (CPLP). I regard the first case as typical and the

5 Representatives from the European Union Commission and the WHO also integrate the GHSI. However, they act as technical advisers and liaison officers with their respective organizations.

second one as influential, whereas I selected the third, the fourth, and the fifth networks because of geographical diversity. Finally, the four latter cases are formal and hierarchical IGOS. They were included as a means for showing variation concerning the organization type (membership, scope, centralization, control, flexibility, obligation, and precision), but also as a contrast—as suggested by Skocpol (1979)—to underline the similarities between the five TGNS.

All organizations are instances of what Fidler and Gostin (2008) call “international biosecurity cooperation.” Namely, they deal with the dangers presented by pathogenic microbes whether intentionally released, as in the cases of the WHO and the GHSI, or naturally occurring, as in the case of all organizations. Nonetheless, the GHSI and the NACOBPI vary in two important institutional dimensions: scope and membership. Whereas the GHSI has a broader scope, because it deals with different forms of terrorism (biological, chemical, radiological, and nuclear) and influenza pandemics (e.g., AH1N1 and H5N1), the NACOBPI only tackles the latter. In contrast, the NACOBPI exhibits more variation in terms of membership than the more homogeneous GHSI. The membership of the former includes senior officials from different ministries/agencies such as Interior and Foreign Affairs (see Table 2. If deemed necessary, representatives from other ministries can always join discussions, whereas, in the latter, it is usually restricted to Senior Officials and Ministers/Commissioners of Health⁶.

As in other TGNS in the security domain, I expect to see the same senior officials attending the meetings of the different TGNS dealing with biosecurity threats (Lipson, 2006, p. 187). Therefore, I assume that the frequent meetings would contribute not only to increasing transgovernmental contacts and developing transgovernmental coalitions based on common or complementary interests (Keohane & Nye, 1974, pp. 50-52), but also to achieving a higher degree of effectiveness (*Ibid*, p. 47).

6 See terms of reference of the North American Plan for Avian and Pandemic Influenza (NAPAPI), http://www.montebello2007.gc.ca/doc/pandemic_en.pdf; and GHSI background section, <http://www.ghsi.ca/english/background.asp>

Table 2. Membership of the North American Coordinating Body for Pandemic Influenza

Canada	United States of America	Mexico
Department of Foreign Affairs and International Trade	U.S. Department of State	Secretariat of Foreign Affairs
Public Safety Canada		General Health Council
Public Health Agency of Canada	U.S. Department of Health and Human Services	Secretariat of Health
Health Canada		National Committee for Health Security
	U.S. Department of Homeland Security	Secretariat of Governance
Canadian Food Inspection Agency	U.S. Department of Agriculture	Secretariat of Agriculture and Rural Development
	U.S. Department of Defense	
	U.S. Department of Transportation	

Source: Author, based on the North American Plan for Animal and Pandemic Influenza (NAPAPI).⁷

The GHSI, the NACOBPI, the BRICS Health Network, the FPGHI, and the APEC Health Working Group are TGNs because they meet the three main characteristics that differentiate them from IGOs, i.e., membership, structure, and degree of legalization (Eilstrup-Sangiovanni, 2009, p. 198). The NACOBPI is an example of regional TGN. The reason to include this TGN is to discover what variance the hypotheses can predict across time and space (Van Evera, 1997, p. 35), and to better evaluate the theory by way of collecting data in as many diverse contexts as possible (King et al., 1994, p. 24). The NACOBPI may also prove to be an influential case, i.e., the case that despite casting doubt about the theory may help us to prove it or to reconceptualize it (Gerring, 2008, p. 657).

7 Cfr. <https://www.publicsafety.gc.ca/cnt/rsrscs/pblctns/nml-pndmc-nflnz/index-en.aspx#a2.1>

As in the case of the BRICS Health Network, the NACOBPI appears to meet all conditions suggested by the theory except for condition number two related to the commitment and the capacities of the involved states (Avery, 2010, pp. 8-9)⁸. As evidenced during the Influenza pandemic when Mexico's health system had to rely on the Canadian National Microbiology Laboratory in Winnipeg to decode the genetic makeup of the AH1NI virus⁹. We could similarly apply the same argument to South Africa, which according to some interviewees would be the less capable partner within the BRICS Health Network.

The GHSI serves as a typical case of a TGN since it exemplifies a representative set of values of this kind of organizations (Gerring, 2007, p. 91). To be specific, it meets all of the mentioned criteria. Concerning the membership, the actors representing the state are neither heads of states nor ministers of foreign affairs but high- and mid-level officials from the Ministry of Health. Regarding the structure of the GHSI, it has lateral ties, decentralized decision-making processes, and lacks a legitimate organizational authority to settle disputes among its members. In terms of the degree of legalization, cooperation within the GHSI tends to be informal and non-binding. In other words, there is no treaty or ratified charter behind this TGN, and is characterized by its low visibility. Hence, the GHSI would be contingent on the willingness, reciprocal trust, and capacities of its members (Eilstrup-Sangiovanni, 2009, pp. 198-201).

The GHSI was allegedly “not intended to replace, overlap or duplicate existing fora or networks” (GHSI). However, it is not clear which “gap” the initiative intended to fill. Moreover, it is not self-evident why the GHSI members chose to create a TGN to address biosecurity threats, instead of only strengthening collaboration with the WHO from within. As outlined in the IHR 2005, as well as in its constitution, the WHO is mandated to coordinate its activities with other

8 According to Donald Howard Avery, who in 2007 conducted elite interviews in Canada, the U.S., and Mexico, the medical capabilities of the latter were very limited, especially in comparison to the ones of its partners.

9 See <https://reliefweb.int/report/canada/public-health-agency-canadas-national-microbiology-laboratory-winnipeg-first-decode>

international organizations/bodies to ensure the application of adequate measures for the protection of public health and to strengthen the global public health response to the international spread of disease (WHA, 2005, p. 9, pa. 6). This includes diseases such as smallpox, human influenza, SARS, cholera, Ebola, but also events of unknown causes or sources such as biological terrorist attacks (WHA, 2005, p. 50).

Otherwise stated, if the WHO is responsible for achieving global health governance¹⁰, and if the new IHRS are already addressing the same threats as the GHSI, why did the members of the G7 decide to preserve a TGN whose objectives are the same? Is it because they regard the network form as a more effective institutional arrangement for dealing with biosecurity threats? The empirical answers to these and other questions concerning the strengths and weaknesses of TGNs and IGOs, as well as their potential for complementing each other, will be the subject of the following sections.

Research results and responding rate

To facilitate and organize the analysis of the interviews and surveys, I transcribed and uploaded all answers I got from the face-to-face, telephone, and Skype interviews to the Zoho platform. That enabled me to process the data, calculate the basic statistic measures, and design the graphs. It is important to clarify that not all interview partners answered all questions, nonetheless, that is indicated in the analysis of each of the answers.

Overall, I sent 82 emails to the same amount of people requesting either a face-to-face, a Skype, or a telephone interview. As a tool for increasing the response rate, I included a link to the questionnaire at the bottom of the email. Of the 82 requests (without considering phone calls, tweets, and follow-up emails), half of the potential interview

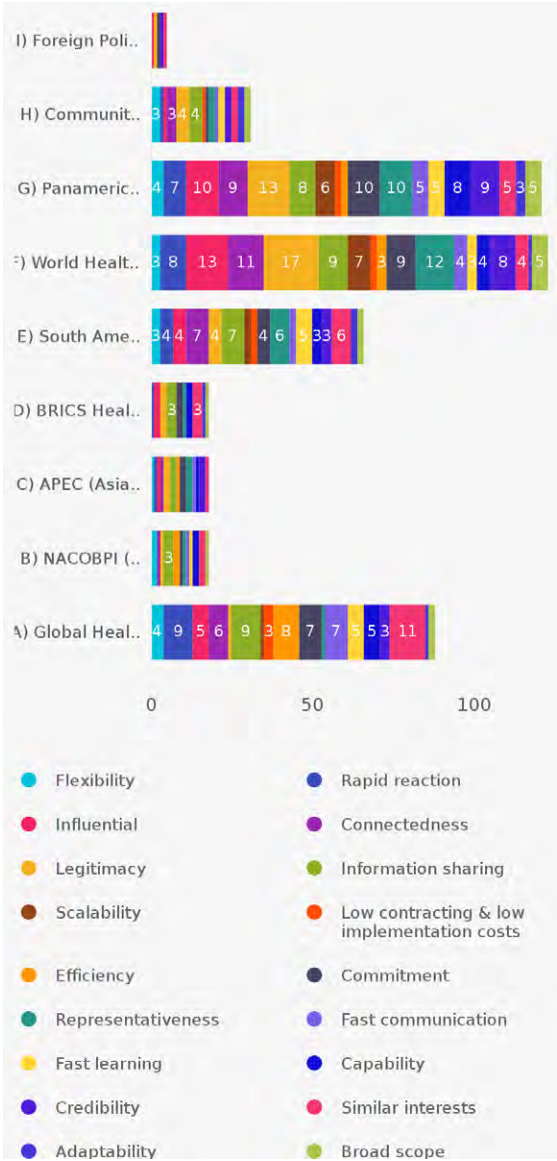
10 As set forth in the WHO constitution, the WHO is the only organization in global health that it is mandated to “act as the directing and coordinating authority on international health work.” Constitution of the WHO 45th Edition, October 2006, available at http://www.who.int/governance/eb/who_constitution_en.pdf

partners responded affirmatively. In total, I conducted 19 face-to-face interviews in Brazil, Canada, Mexico, and the United States, eight Skype interviews and one phone interview. It is important to note that in four of the face-to-face interviews participated more than one person (two Canadians in one of them, two Brazilians in another, one Brazilian and one Uruguayan in a third interview, and three Americans in the fourth one). On the other hand, two Health Senior Civil Servants from Mexico jointly responded in one Skype interview.

Of the 41 subjects, six interviewees directly answered the online questionnaire. Furthermore, some interviewees answered the online questionnaire and decided to give me either a face-to-face or a Skype interview to provide more information. Four of them answered the online questionnaire and gave me a face-to-face interview, whereas three interview partners answered it and granted me a Skype interview. The Skype interviewees were located in Colombia, Italy, Mexico, Peru, Singapore, the United States, and Uruguay. Finally, I grouped the answers of the 41 subjects in 34 surveys on Zoho, which is the actual number of interviews I conducted and the questionnaires I received.

What would be the institutional strengths of IGOs and TGNS?

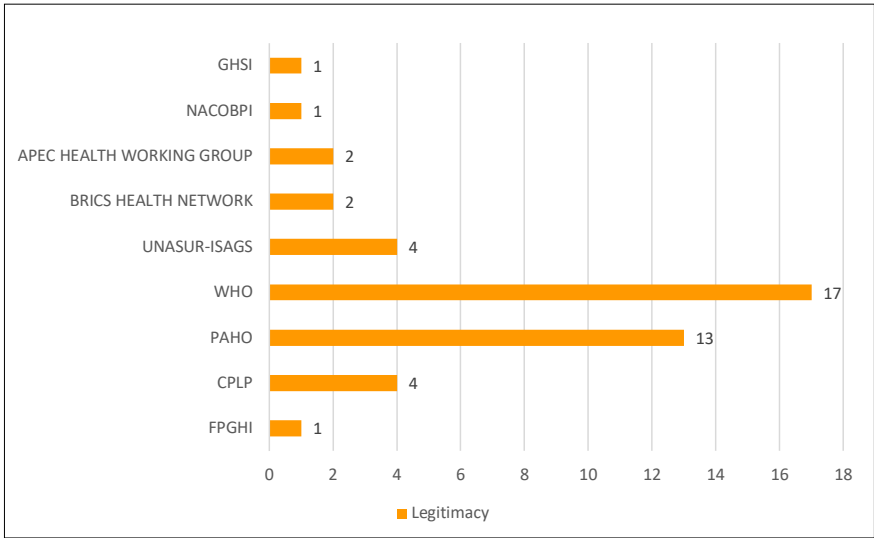
The question above was part of the questionnaire (i.e., number seven) I designed and either sent or asked my interview partners. This question aimed to contrast what the literature on networks and rational design regard as institutional strengths with the actual perceptions of respondents. Thus, I asked them to assess strengths while comparing organizations. I listed 18 institutional strengths (flexibility, efficiency, legitimacy, etc., see Graph 2 for a complete listing) that could apply in various degrees to TGNS and IGOs. This question is helpful because it enables us to not only grade and compare the different organizations, but also to detect what matters most for policymakers, and hence, it gives us clues on how to better design or modify organizations (see Graph 2).



Graph 2. Q7. What would be the institutional strengths of the following organizations?

Source: Author, using Zoho software.

As Graph 2 indicates, institutional strengths vary from organization to organization (A-I), but also when comparing TGNs (represented with letters A-D & I) with IGOs (E-H). As a way of illustration, seventeen respondents (out of 33) considered that the major strength of the WHO is legitimacy, whereas only one respondent regarded the GHSI as legitimate. This is by no means exclusive of these two organizations, which by the way were the most evaluated; we can observe the same trend with the rest of them. In other words, respondents assessed the four IGOs (i.e., WHO, PAHO, CPLP, UNASUR) as more legitimate than the five TGNs (i.e., GHSI, BRICS, APEC, NACOPBI & FPGHI). See Graph 3 below.



Graph 3. Number of respondents who assessed the following organizations as legitimate

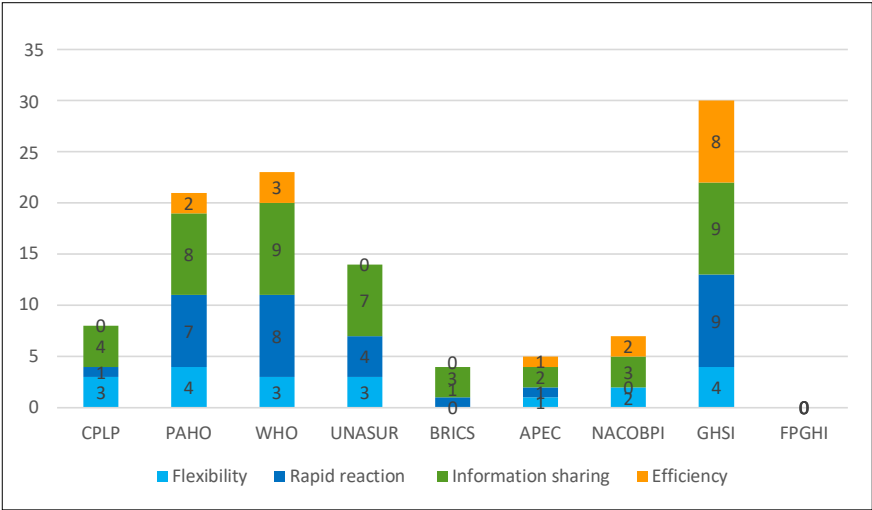
Source: Author's own work.

Respondents perceive IGOs as more legitimate than TGNs due in part to their membership. In other words, they value representativeness. Unlike TGNs, which resemble selective clubs, IGOs strive for universal membership. Without a doubt, that is the case for the four IGOs

analyzed here. They either comprise all countries of the world (WHO), a certain geographic region (the Americas in the case of PAHO or South America concerning the UNASUR), or a cultural community (the CPLP).

In contrast, TGNS reserve the right to refuse admission as well as the right to verify (a common) identity as in the case of the GHSI, which defines itself as an “informal international partnership among like-minded countries” (GHSI). Respondents also linked legitimacy to voting arrangements, and hence with democracy, being this one of the most criticized aspects of TGNS.

According to the literature, TGNS (and networks in general) react rapidly, are flexible, efficient, and good at exchanging information. This seems to be also the case for the GHSI. Nonetheless, the two major IGOs also got plenty of mentions (see Graph 4).



Graph 4. Which organizations are more flexible, rapid, efficient, and better at exchanging information?

Source: Author’s own work.

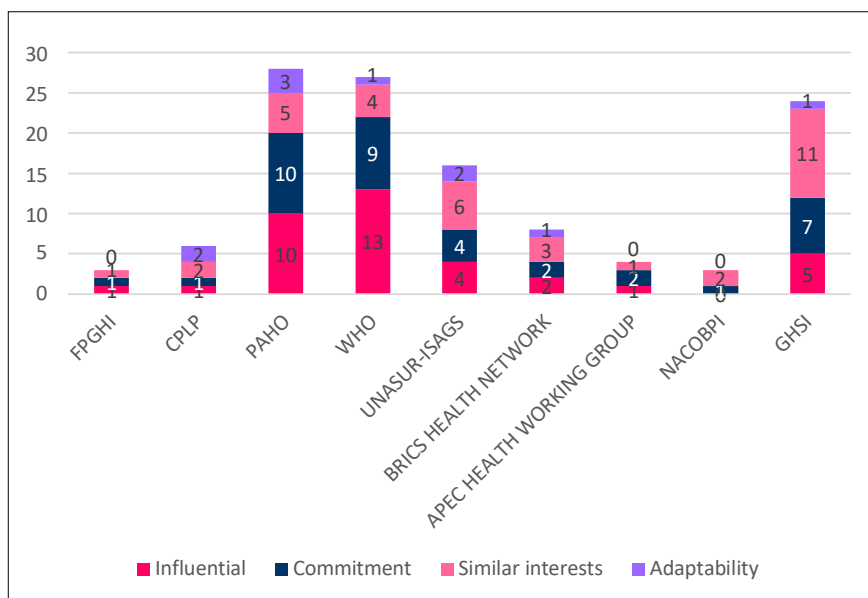
In contrast to the WHO, which was assessed by twenty respondents, the GHSI with two less (18, same as PAHO) got more mentions in three out of the four strengths displayed in Graph 4 (i.e., efficiency, eight; rapid

reaction, nine; and flexibility, four) and the same amount in the fourth one (information sharing, nine). For its part, three respondents considered the WHO to be efficient, eight that it reacts rapidly, three that it is flexible, and nine that it is good at sharing information. Although PAHO would be a better parallel to the GHSI due to the equal amount of mentions that it got, it only matched it in one strength, i.e., flexibility, with four mentions.

It is important to note that not even one respondent considered the CPLP, the UNASUR, the BRICS, and the FPGHI to be efficient. Finally, respondents deemed that the FPGHI lacks the four strengths (see Graph 4). A priori, these results would confirm the arguments of some scholars who suggested the GHSI –or previously the G7– could be a model for other regions (Fidler & Gostin, 2008; Avery, 2010; Kirton, 2007). Likewise, this evidence could pave the way for improving the design of the organizations that received few mentions.

As Graph 5 shows, respondents regard the WHO as the most influential of all organizations dealing with PHEIC. In contrast with the FPGHI, the CPLP, or the APEC Health Working Group, which only got one mention, the WHO received thirteen. Within the same field, PAHO obtained ten mentions while UNASUR got four. Among TGNS, the only one that excels is the GHSI with five. When it comes to commitment, PAHO leads the group and receives one more mention than the WHO (i.e., nine). When compared with TGNS, PAHO receives three more mentions than the best assessed, the GHSI (i.e., seven).

A similar situation occurs concerning adaptability: PAHO receives more mentions than the rest of the organizations (three vs two mentions for the CPLP and the UNASUR). It is important to highlight that in contrast to what network theories would predict respondents regard IGOs in the biosecurity field as more adaptable than TGNS. Conversely, when it comes to holding similar interests, the organization that stands out is a TGN. Indeed, according to eleven respondents, members of the GHSI share similar interests, whereas only four interviewees considered this the case with the WHO. Within IGOs, the best-ranked organization was UNASUR, receiving six mentions followed by PAHO, getting five.



Graph 5. Which organizations share similar interests, are more influential, committed, and adaptable?

Source: Author's own work.

Other strengths

Apart from the strengths included in the questionnaire, a Health Vice Minister from Mexico cited others, such as the size, the homogeneity, the level of expertise, and the trust among members of the GHSI. According to the Vice Minister, the GHSI “is a trust-based organization, has a wide margin of freedom to discuss in a safe environment, and is integrated by individuals who are real experts in the field of public health and health security involving the three levels of governmental hierarchy in an up-to-bottom/bottom-to-top fashion” (Skype anonymous interview, P2 MoH). The Vice Minister considered that this approach “helps to preserve live discussions firmly rooted on science and technical knowledge rather than politically constraint formality.” Finally, the fact that “the group of countries is small and homogeneous helps maintaining dynamism” (P2 MoH).

A Health Minister from the U.S. highlighted as strengths of the GHSI “the fast decision making and coordination,” as well as “the credibility because the WHO and the European Union Commission are involved” (phone anonymous interview, P3 MoH). On the other hand, a former Health Senior Civil Servant from Canada who also worked for PAHO agreed with Mexico’s Vice Minister (face-to-face anonymous interview, P4 MoH) that there is “a lot of freedom, particularly in the meetings of the senior officers in which there were more questions and discussion” (than in the Ministerial). The Vice Minister also cited the “informality” as one strength of this organization.

Another participant from Mexico (phone anonymous interview, O1 MoH) added “GHSI meetings and videoconferences are effective, agile, and in-depth. Everything is agreed upon quickly.” According to the participant her, an enabling factor is the fact that “everybody speaks five languages.” Besides, the Senior Civil Servant pointed out “there is constant feedback.” Agility and in-depth discussions in her view are comparative advantages in comparison to other organizations working in the same field. A colleague of her added, “The ease with which we reach agreement is the most important strength of the GHSI” (phone anonymous interview, O2 MoH). Furthermore, a former U.S. Vice Minister stated, “the GHSI allowed these kinds of relationships to build among the top ministerial staff that, on the other hand, allowed information to flow when it needed to in times of crises.” In line with other respondents, the Vice Minister considered that “sometimes TGNS (i.e., small organizations) are nimbler and can get the information for policymakers faster” (face-to-face anonymous interview, P5 MoH).

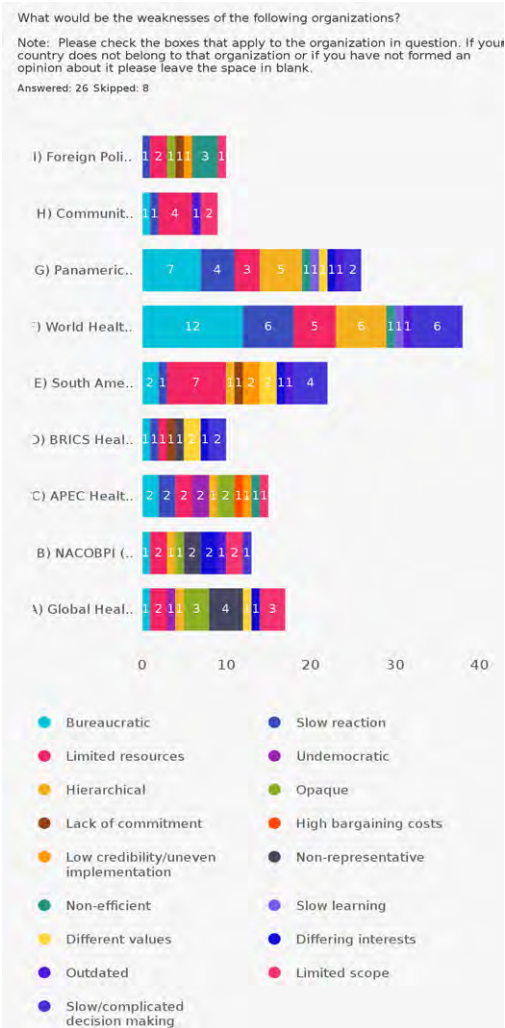
What would be the institutional weaknesses of IGOs and TGNS?

This question (i.e., number thirteen) mirrors the previous one about institutional strengths; thus, among other aspects, it helps us assess consistency with some of the answers given to that question and contrast what the literature on networks and rational design regard as institutional weaknesses with the actual perceptions of respondents. Thus, I asked my respondents to check the boxes that apply to the organization

in question. I listed seventeen weaknesses (slow reaction, undemocratic, opaque, hierarchical, lack of commitment, limited resources, outdated, slow learning, etc.) that could apply in various degrees to TGNS and IGOs. As the reader will soon identify, some of these weaknesses are the exact opposites of the institutional strengths I tackled in question seven (e.g., fast learning). Those, which do not act as opposites, are nonetheless weaknesses/drawbacks of either TGNS or IGOs (e.g., outdated, bureaucratic, undemocratic, etc.).

As shown from the bar graph below, 26 respondents answered this question and only eight skipped it; consequently, the degree of reliability is high. Additionally, 14 respondents left comments on the space provided for that purpose; thus, we can know the rationale of their assessments (see next section “Other weaknesses”). Most of the respondents predominantly assessed three organizations, i.e., the WHO (16 respondents), PAHO (10 respondents), and the GHSA (nine respondents). On the other extreme, the APEC Health Working Group got only four assessments. Respondents and interviewees considered that the principal weakness of both, the WHO and PAHO, is that it is bureaucratic (12 and 7 respondents, respectively).

When it comes to the CPLP and the ISAGS-UNASUR, respondents considered that their main weakness has to do with the limited resources at hand (four and seven respondents, respectively). In the case of the GHSA, respondents identified the non-representativeness as its main weakness (four respondents out of nine), followed by opaque and limited scope (three respondents in each case). As for the FPGHI, responses revealed that it is inefficient (three assessments out of four). The picture is not that clear for the rest of the organizations, i.e., respondents selected various drawbacks without emphasizing any of them (see Graph 6 and Table 3). As shown in Graph 6, six respondents out of 16 considered that the WHO is hierarchical, reacts slowly, and has a slow/complicated decision-making process. On top of that, five respondents asserted that it has limited resources. When assessing PAHO, respondents also mentioned these weaknesses, although to a lesser extent, i.e., from a total of ten, five respondents regarded it as hierarchical, four considered that it reacts slowly, and three that it has limited resources.



Graph 6. What would be the weaknesses of the following organizations?

Source: Author’s own work using the Zoho software.

It is important to highlight that according to network theories, countries select TGNS due to their like-mindedness, and therefore it is revealing that respondents considered that one of the two main drawbacks of the BRICS Health Network pertains to having *different values*, which could be as well a reason for having a slow/complicated decision-making process.

Table 3 summarizes the more cited weaknesses of IGOs and TGNS in the biosecurity field. When comparing some of these weaknesses with their opposites assessed in question seven, we find a substantial degree of consistency. For example, only one respondent out of sixteen considered that the GHSI was representative, whereas, in question thirteen, four out of nine assessed it as non-representative. Something similar occurred with the FPGHI and the values efficient/non-efficient, i.e., 75 % of those who assessed the FPGHI in question thirteen deemed it as non-efficient. On the other hand, respondents in the previous section confirmed this assessment, i.e., none of them regarded it as efficient. Finally, in question thirteen, none of the respondents considered that the GHSI is slow at learning, whereas in question seven, five of them assessed it as a fast learning organization (31.25 %). PAHO, incidentally, received the same assessment (31.25 %) and lagged behind the UNASUR-ISAGS, which according to 50 [insertar espacio fino]% of respondents (five out of ten) is the organization that learns faster.

Table 3. Main institutional weaknesses of IGOs and TGNS (more frequent values)

Organización	Value	Frecuency	Response count	Response %
A) GHSI	Non-representative	4	9	44
B) NACOBPI	Limited resources, Non-representative, Differing interests, Limited scope	2	5	40
C) APEC HWG	Bureaucratic, Slow reaction, Limited resources, Undemocratic, Opaque	2	4	50
D) BRICS HN	Different values, Slow/complicated decision making	2	5	40
E) UNASUR-ISAGS	Limited resources	7	8	87
F) WHO	Bureaucratic	12	16	75
G) PAHO	Bureaucratic	7	10	70
H) CPLP	Limited resources	4	5	80
I) FPGHI	Non-efficient	3	4	75

Source: Author's own work.

Other weaknesses

Apart from the seventeen weaknesses I included in the questionnaire, respondents provided additional comments, which I grouped into three categories: weaknesses related to IGOs in general, weaknesses related to TGNS, and weaknesses related to a specific organization. Most of them provided comments concerning the WHO and the GHSI. Concerning the first category, a former Health Minister from North America considered that “IGOs are highly politicized and have rigid structures that make cooperation difficult. For instance, within the WHO voting mechanisms are not effective. The WHO degree of formality is a tangible disadvantage that we take into consideration when selecting TGNS” (phone anonymous interview, P9 MoH).

Concerning the second category, a former Health High Senior Civil Servant stated, “A weakness of TGNS is probably the lack of inclusion of other countries, however, if other countries are included, the network may lose agility. It would become multidisciplinary or contingent on the diversity of approaches, but it would lose agility” (phone anonymous interview, O2 MoH). As we can see from these comments, policymakers are aware of the pros and cons of a certain institutional design and consider them when deciding or considering possible changes. As the first comment reveals, the question of formality seems to play a role.

In the third category, i.e., weaknesses of specific organizations, respondents addressed the WHO, the GHSI, the FPGHI, the UNASUR-ISAGS, the NACOBPI, and the G20. In regard to the first organization, an experienced North American Health Senior Civil Servant who advises PAHO stated that “the WHO is not competent enough concerning its capabilities to monitor the situation and to exchange information” (face-to-face anonymous interview, P4 MoH). Other North American Health Senior Civil Servant pointed out that “the WHO did not have everything they needed to provide a long-term response and is not prepared to cope with the international dimension.” (Face-to-face anonymous interview, O9 MoH). An international health bureaucrat took a softer line toward the biggest IGO and declared that “the response at the WHO is slow but is in process of adjustment” (phone anonymous

interview, O5 IGO). Concerning institutional management, a Health Vice Minister noted, “I can tell you that the WHO... is working strongly to recover the prominent position because they understood clearly that it was very weak when they had the management of the pandemic influenza” (phone anonymous interview, P1, MoH).

As for the GHSI, a North American Health Vice Minister pointed out some weaknesses: “A) A potential risk of disappearing; B) collective experience and memory are volatile as they are not formally integrated into governmental files and protocols; C) thematic compartmentalization relative to other areas of government that may be relevant to health security” (phone anonymous interview, P2 MoH). A European Health Vice Minister indicated:

Throughout the years, the GHSI has lost some concrete activities and, consequently, the documents we drafted became more general. The difference that I see now is that the first documents we drafted were more practical, now they are strategic. In the beginning, we drafted guidelines. Now if someone in a hospital tries to find a solution in one of our last documents, probably he wouldn't find it. Probably one weakness of the GHSI is that it has not admitted new members. Besides, the GHSI has no regulations. The problem with the GHSI is that it is not formal, so we don't have any decision, any law that is published in an official journal, so it is voluntary only. If you are committed to it, all right, otherwise it is not easy to reach some results. It's a voluntary group. It depends on the willingness of individuals. (Phone anonymous interview, P1, MoH).

A former Health Vice Minister from the U.S. highlighted as a weakness the varying capabilities of the GHSI members: “Differences within the GHSI related to the budget, i.e., capacities of the members.” (Skype anonymous interview, P10, MoH). A North American scholar alluded to the GHSI's opaqueness in the following way: “The GHSI doesn't do a lot of self-publication or soft advertisement; they like to maintain a low profile. It's their business, and they go about it in their particular way.” (Face-to-face anonymous interview, E1, Academia). As for the NACOBPI, the same scholar pointed out the lack of continuity and capabilities as follows:

I traced the actual operation of the NAPAPI up to 2009 but there was a big gap between 2007 and 2009 and you have a kind of administrative body (the NACOBPI) that was established. However, that was only one representative. They have not got a large budget [...] I really wonder to what extent it really has a future [...] I think it worked well in 2009 because a number of things converged. (E1, Academia)

Finally, concerning the ISAGS-UNASUR, and the FPGHI, three respondents from South America mentioned, “Nowadays, the ISAGS-UNASUR is agonizing but in its best moment, its best strengths –without considering the political question- were the health and defense meetings. This enabled the organization to make substantial progress.” (face-to-face anonymous interview, O10, MoFA). Concerning the FPGHI, an experienced Health Senior Civil Servant underlined that there is “no follow up of commitments” (face-to-face anonymous interview, P8, MoH).

Conclusions

In the Real New World Order, Anne Marie Slaughter (1997) argued that in the 21st century TGNs would be the preferred vehicle for international cooperation. Even though this has not yet materialized, we are nonetheless witnessing an epoch of cohabitation and increasingly “disaggregated sovereignty.” Namely, Senior Civil Servants from ministries other than the ministries of foreign affairs are strengthening their ties with their peers abroad. By doing so, they are influencing international and national outcomes, establishing alliances, and evading intrusion by other agencies and the wider public. Indeed, the biosecurity issue area demands a high degree of technical and scientific expertise as evidenced in the recurring assistance of the same Health Civil Servants to the various TGN meetings.

This research found that under certain conditions (e.g., when the network is small; speed is a priority; members share similar interests and values, in decreasing order.) TGNs are more effective than IGOs for dealing with biosecurity threats. Consequently, we may expect that if TGNs expand their membership to include officials from other ministries

conflicts may arise due to diverging interests. Furthermore, as expressed by various interviewees, if the network grows it could lose effectiveness. Finally, if during a PHEIC Health Civil Servants need to inform the MoFA about their decisions; this may result in a delay in the government's response, increasing uncertainty and possibly the death toll.

Although this may seem obvious, we should not forget that the Review Committee on the functioning of the IHR (2005) underlined "complexities in international cooperation and challenges in communication among experts, policy-makers, and the public" (2011, p. 6). Hence, we need to reflect not only on the design of institutions but also on the ways institutions engage the public and become accountable. In other words, while designing institutions policymakers and scholars may consider adjusting the two logics behind decision-making (i.e., consequentialism and appropriateness) for increasing legitimacy and effectiveness.

This conclusion becomes clearer when analyzing the results: 17 interviewees out of 33 considered that the major strength of the WHO is legitimacy, whereas only one respondent regarded the GHSA as legitimate. As stated, this is by no means exclusive of these two highly assessed organizations, i.e., we can observe the same trend with the rest of the IGOS and TGNS in the biosecurity field. In other words, respondents assessed the four IGOS (i.e., WHO, PAHO, CPLP, UNASUR) as more legitimate than the five TGNS (i.e., GHSA, BRICS, APEC, NACOPBI, and FPGHI).

Concerning the weaknesses, six respondents out of 16 considered that the WHO is hierarchical, reacts slowly, and has a slow/complicated decision-making process. On top of that, five respondents asserted that it has limited resources. When assessing the PAHO, respondents also mentioned these weaknesses, although to a lesser extent. Nonetheless, the majority of them agreed that the main weakness of both has to do with being bureaucratic. Respondents mainly criticized the GHSA for not being representative and concurred that the CPLP and the ISAGS-UNASUR have limited resources. Finally, respondents agreed that the main weakness of the FPGHI is that it is non-efficient.

This study contributed to our understanding of TGNS in an issue area that had received scant attention (i.e., health). Moreover, this study brings together TGNS that deal with naturally occurring diseases such

as the BRICS Health Network but also TGNs that deal with the two kinds of biosecurity threats, i.e., naturally occurring and man-made. This proved to be important for observing differences in the way each of the networks conceptualizes and responds to biosecurity threats. Besides, by identifying new variables (e.g., lack of medical capabilities as a reason to join a TGN) this study advanced one step in the reflection concerning the governance of global health and the reform of health-related institutions. Among others, this may prove to be helpful for both scholars and government officials seeking to design more effective organizations in a rapidly changing and poorly understood domain as evidenced by the covid-19 pandemic.

Finally, the evidence of this study is consistent with the arguments of various institutionalists, health governance, and network scholars. For example, it supports Abbot and Snidal's (2000) claims concerning transgovernmental institutions, i.e., that government agencies may be driven to rely on soft law because they lack authority to enter binding treaties (p. 453), which goes in line with Fidler and Gostin arguments concerning "partnering agreements" (2008, p. 231). Moreover, the evidence is in line with Raustiala's (2002) concept of regulatory export and with the speed and flexibility-related arguments of prominent network scholars (Slaughter 1997, 2004; Eilstrup-Sangiovanni, 2009; Kahler, 2009a). Concerning commitment and capabilities, the findings concur with other empirical studies focused on transgovernmental networks, although in other policy fields such as finance (Puetter, 2006, pp. 140-145), conventional terrorism (Cozine, 2010, p. 201), non-proliferation and missile technology control (Eilstrup-Sangiovanni, 2009, p. 221).

When designing organizations, policymakers seem to be aware of the pros and cons of selecting certain institutional features, which supports Koremenos, Lipson, and Snidal (2001) main argument that institutional design is deliberate. Additionally, the creation of the GHSI supports Lipson's argument that governments will choose "less formal" instruments when security issues must be resolved quickly or quietly to avoid serious conflict. Findings related to the BRICS and IBSA also support the functional regime theory's main assumption, i.e., institutions exist to perform specific functions (Keohane, 1984, pp. 80-82). Moreover, we can link the statements of the BRICS and IBSA founders

to Abbot and Snidal arguments concerning soft law instruments, namely, that specific forms of soft law chosen by states – in their varying combinations of obligation (O), precision (P), and delegation (D) – reflect the particular problems they are trying to solve (2000, p. 423).

On the other hand, the findings disconfirm Abbot and Snidal's hypothesis concerning hard legalization, i.e., that states should strive for hard legalization (i.e., IGOs) when they aim to limit participation to actors strongly committed to an agreement (Abbott & Snidal, 2000, p. 431). In other words, what we observed in the biosecurity field is exactly the opposite, i.e., governments preferred soft law forms (transgovernmental networks such as the GHSI, the NACOBPI, or the BRICS Health Network) to limit participation to committed countries. Despite differences in the capabilities of some members (e.g., Mexico or South Africa), governments are aware of their power resources and show commitment to achieving their goals. These results also contradict Abbot and Snidal's argument that states should select soft law when there is a high degree of divergence in terms of their capacities (Abbott & Snidal, 2000, p. 445).

References

- Abbott, K. W., & Snidal, D. (2000). Hard and Soft Law in International Governance. *International Organization*, 54(3) (July 1), 421-456.
- Abbott, K. W., Keohane, R. Moravcsik, A., Slaughter, A., & Snidal, D. (2000). The Concept of Legalization. *International Organization*, 54(3) (June 1), 401-419.
- Alcañiz, I. (2019). Transgovernmental networks and cooperation in the global south. *Revista de Ciencia Política*, 36(3), 679-703.
- Avery, D. (2010). The North American Plan for Avian and Pandemic Influenza: A case study of regional health security in the 21st century. *Global Health Governance* III (2). <http://www.ghgj.org/>.
- Axelrod, R., & Keohane, R. O. (1985). Achieving cooperation under anarchy: Strategies and institutions. *World politics*, 38(1), 226-254.
- Bach, D., & Newman, A. L. (2010). Transgovernmental networks and domestic policy convergence: Evidence from insider trading regulation. *International Organization*, 64(3), 505-528.

- Bastug, A., & Hürrem B., “Ebola Viral Disease: What should be done to combat the epidemic in 2014?” *Turkish Journal of Medical Sciences* 45, no. 1 (2015): 1–5.
- Bayne, N. (2000). *Hanging in there: the G7 and G8 summit in maturity and renewal*. Aldershot Hants England; Brookfield USA: Ashgate.
- Bermann, G. (2000). *Transatlantic regulatory cooperation: legal problems and political prospects*. Oxford: Oxford University Press.
- Berry, J. M. (2002). Validity and reliability issues in elite interviewing. *PS: Political Science & Politics*, 35(4), 679-682.
- Blazejewski, K.S. (2008). The FATF and Its Institutional Partners: Improving the Effectiveness and Accountability of Transgovernmental Networks. *Temp. Int’l & Comp. LJ*, 22, p.1.
- Börzel, T. A. (1998). Organizing Babylon- On the different conceptions of policy networks. *Public administration*, 76(2), 253-273
- Börzel, T. A. (2010). European governance: negotiation and competition in the shadow of hierarchy. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 48(2), 191-219.
- Bow, B., & Zaiotti, R. (2020). Transgovernmental networks and security policy coordination in North America and the European Union: A framework for transatlantic comparative research. *Journal of Transatlantic Studies*, 1-13.
- Bueno de Mesquita, B. (2000). Principles of International Politics People’s Power, Preferences and Perceptions.
- Bull, H. (1977). The Anarchical Society: a study of world order. *World Politics*.
- Calcara, A. (2017). The Role of Experts in the European Defence Agency: An Emerging Transgovernmental Network. *European Foreign Affairs Review*, 22(3), 377-392.
- Chand, S., Morrison, S., Piot, P., & Heymann, D. (2010). “From G8 to G20, is health next in line?” *The Lancet* (June 23). www.thelancet.com.
- Cooper, A., Kirton, J., & Schrecker, T. (eds.). (2007). *Governing global health: challenge, response, innovation*. Aldershot; Burlington VT: Ashgate.
- Cozine, K. (2010). *Transgovernmental networks as a tool to combat terrorism: How ICE attachés operate overseas to combat terrorist travel* (Doctoral dissertation, Rutgers University-Graduate School-Newark).
- Christiansen, T., & Neuhold, C. (2013). Informal Politics in the EU. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 51(6), 1196-1206.

- Craik, N., & VanNijnatten, D. (2015). Bundled Transgovernmental Networks, Agency Autonomy, and Regulatory Cooperation in North America. *NCJ Int'l L.*, 41, 491.
- Dallatomasina, S., Crestani, R., Sylvester Squire, J., Declerk, H., Caleo, G. M., Wolz, A., & Spreicher, A. (2015). Ebola outbreak in rural West Africa: epidemiology, clinical features and outcomes. *Tropical Medicine & International Health*, 20(4), 448-454.
- Duffield, J. (2003). The limits of “Rational design”. *International Organization*, 57(2), 411-430.
- Eilstrup-Sangiovanni, M. (2009). Varieties of cooperation. Government networks in international security. In M. Kahler (Ed.), *Networked politics: agency, power, and governance* (pp. 194-227). Cornell University Press.
- Eilstrup-Sangiovanni, M. (2016). Power and Purpose in Transgovernmental Networks. *The New Power Politics: Networks and Transnational Security Governance*, 131.
- Eberlein, B., & Newman, A. L. (2008). Escaping the international governance dilemma? Incorporated transgovernmental networks in the European Union. *Governance*, 21(1), 25-52
- Enserink, M., & Cohen, J. (2009). “Virus of the year. The novel H1N1 influenza.” *Science (New York, N.Y.)* 326 (5960), 1607. doi:10.1126/science.326.5960.1607.
- Fidler, D. (2005). From International Sanitary Conventions to Global Health Security: The New International Health Regulations. *Chinese Journal of International Law*, 4(2), 325-392.
- Fidler, D., and Gostin, L. (2008). *Biosecurity in the global age: biological weapons, public health, and the rule of law*. Stanford: Stanford University Press.
- Fineberg, H. (2014). Pandemic Preparedness and Response—lessons from the H1N1 Influenza of 2009, *New England Journal of Medicine*, 370(14), 1335-1342.
- Fratianni, M. (2007). *Sustaining Global Growth and Development: G7 and IMF Governance*. Farnham: Ashgate Publishing Ltd.
- Freyburg, T. (2015). Transgovernmental networks as an apprenticeship in democracy? Socialization into democratic governance through cross-national activities. *International Studies Quarterly*, 59(1), 59-72.

- Gagnon, M. L., & Labonté, R. (2013). Understanding how and why health is integrated into foreign policy-a case study of health is global, a UK Government strategy 2008–2013. *Globalization and health*, 9(1), 24.
- GHSI.(2022). Global Health Security Initiative. About the GHSI. <http://ghsi.ca/about/>
- George, A., & Bennett, A. (2005) *Case studies and theory development in the social sciences*. MIT Press.
- Gerring, J. (2007) *Case study research: principles and practices*. New York: Cambridge University Press.
- González, S. O. and Ébodé A. (2020). A comparison of the institutional management of the H1N1 influenza pandemic and the Ebola virus disease epidemic in West Africa Why we have not learned the lesson when preparing and responding to Public Health Emergency of International Concern? *Face à face. Regards sur la santé*.
- Grépin, K. A. (2015). International donations to the Ebola virus outbreak: too little, too late? *BMJ (Clinical Research)*. 10.1136/bmj.h376.
- Hajnal, P. (2002). *Civil society in the information age*. Aldershot Hampshire England; Burlington VT: Ashgate.
- Harmer, A., & Buse, K. (2014). The BRICS—a paradigm shift in global health? *Contemporary Politics*, 20(2), 127-145.
- Harmer, A., Xiao, Y., Missoni, E., & Tediosi, F. (2013). ‘BRICS without straw’? A systematic literature review of newly emerging economies’ influence in global health. *Globalization and Health*, 9(1), 15.
- Harris, K. L. (1996). Content analysis in negotiation research: A review and guide. *Behavior Research Methods, Instruments, & Computers*, 28(3), 458-467.
- Hein, W., Burris, S., & Shearing, C. (2009). Conceptual models for global health governance. *Making Sense of Global Health Governance: A Policy Perspective*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 72-98.
- Heymann, D. L., Chen, L., Takemi, K., Fidler, D. P., Tappero, J. W., Thomas, M. J., & Kalache, A. (2015). Global health security: the wider lessons from the west African Ebola virus disease epidemic. *The Lancet*, 385(9980), 1884-1901.
- Hemmer, C., & Katzenstein, P. J. (2002). Why is there no NATO in Asia? Collective identity, regionalism, and the origins of multilateralism. *International organization*, 56(3), 575-607.

- Hillmer, N. (2002). *Canada among nations*. Oxford University Press.
- Hodges, M. (1999). *The G8's role in the new millennium*. Aldershot Hants England; Ashgate.
- Hoffman, S. (2010). The evolution, etiology and eventualities of the global health security regime. *Health Policy and Planning*, 25(6), 510-522.
- Hoffman, S. J., & Silverberg, S. L. (2018). Delays in global disease outbreak responses: lessons from H1N1, Ebola, and Zika. *American journal of public health*, 108(3), 329-333.
- Hollis, S. (2010). The necessity of protection: Transgovernmental networks and EU security governance. *Cooperation and conflict*, 45(3), 312-330.
- Jordana, J. (2017). Transgovernmental networks as regulatory intermediaries: Horizontal collaboration and the realities of soft power. *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science*, 670(1), 245-262.
- Kahler, M. (2009). Networked Politics. Agency, power, and governance. In *Networked politics: agency, power, and governance* (pp. 1-20). Cornell University Press.
- Kalra, S., et al. (2014). The Emergence of Ebola as a Global Health Security Threat: From 'lessons Learned' to Coordinated Multilateral Containment Efforts. *Journal of Global Infectious Diseases*, 6(4), 164.
- Kenney, M. (2009). Turning to the "Dark Side". Coordination, exchange, and learning in criminal networks. In *Networked politics: agency, power, and governance* (pp. 194-227). Cornell University Press.
- Kennis, P., & Schneider, V. (1991). Policy Networks and Policy Analysis: Scrutinizing a New Analytical Toolbox. In *Policy networks*, ed. Bernd Marin and Renate Mayntz, 25-59. Frankfurt am Main: Campus Boulder Col.
- Keohane, R. O. (1984). *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*. Princeton University Press, August 1.
- Keohane, R. O., & Nye J. (1974). Transgovernmental Relations and International Organizations. *World Politics: A Quarterly Journal of International Relations*, 27(1), 39.
- Keohane, R. O. (2001). "Governance in a Partially Globalized World" (Presidential Address, American Political Science Association 2000). *American Political Science Review*, 95(1), 1- 13.
- Kickbusch, I, Hein, W., & Silberschmidt, G. (2010). Addressing Global Health Governance Challenges through a New Mechanism: The Proposal for a

- Committee C of the World Health Assembly. *Journal of Law, Medicine and Ethics*, 38(3), 550-563.
- Kirton, J. (2001). *New directions in global economic governance: managing globalisation in the twenty-first century*. Aldershot Hants England; Burlington USA: Ashgate.
- Kirton, J., & Mannell, J. (2005). *The G8 and Global Health Governance*. <http://hdl.handle.net/1807/4898>.
- Kirton, J., Kulik, J., & Bracht, C. (2014). Generating global health governance through BRICS summitry. *Contemporary Politics*, 20(2), 146-162.
- Kirton, J. (2007). The G8 and Global Health Governance. In *Governing global health: challenge, response and innovation*, ed. Andrew F. Cooper, John J. Kirton, and Ted Schrecker, 115-146. Aldershot; Burlington VT: Ashgate Publishing Ltd.
- Kirton, J., & Kokotsis, E. (2005). *Freedom, prosperity, and security G8 partnership with Africa: Sea Island 2004 and beyond*. Council on Foreign Relations.
- Koremenos, B., Lipson, C., & Snidal, D. (2001). The Rational Design of International Institutions. *International Organization*, 55(04), 761-799. doi:10.1162/002081801317193592.
- Krahmann, E. (2005). Security Governance and Networks: New Theoretical Perspectives in Transatlantic Security. *Cambridge Review of International Affairs*, 18(1) April: 15-30.
- Labonte, R. (2007). Foreign policy matters: a normative view of the G8 and population health. *Bulletin World Health Organization*, 85(3), 185-191.
- Lakatos, I. (1976). Falsification and the methodology of scientific research programmes. In *Can theories be refuted?* (pp. 205-259). Springer, Dordrecht.
- Leech, B. L. (2002). Asking questions: Techniques for semistructured interviews. *PS: Political Science & Politics*, 35(4), 665-668.
- Legrand, T. (2015). Transgovernmental policy networks in the Anglosphere. *Public Administration*, 93(4), 973-991.
- Levitt, B., & March, J. G. (1988). Organizational learning. *Annual review of sociology*, 14(1), 319-338.
- Lipson, C. (1991). Why are Some International Agreements Informal? *International Organization*, 45(4) (October 1), 495-538.

- Lipson, M. (2006). Transgovernmental Networks and Nonproliferation: International Security and the Future of Global Governance. *International Journal*, 61(1) (December 1): 179-198. doi:10.2307/40204137.
- Lipson, M. (2006). Transgovernmental Networks and Nonproliferation: International Security and the Future of Global Governance. *International Journal*, 61(1), 179-198.
- Nuzzo, J., & Gronvall, G. (2011). Global Health Security: Closing the gaps in responding to infectious disease emergencies. *Global Health Governance IV*(2), 1-15.
- Obinna O. *et al.*, (2015) Ebola Virus Disease Epidemic in West Africa: Lessons Learned and Issues Arising from West African Countries, *Clinical Medicine*, 15(1), 54-57.
- Ollila, E. (2005). Global health priorities – priorities of the wealthy?. *Globalization and health*, 1(6). www.globalizationandhealth.com/content/1/1/6.
- Peeri, N. C., Shrestha, N., Rahman, M. S., Zaki, R., Tan, Z., Bibi, S., & Haque, U. (2020). The SARS, MERS and novel coronavirus (COVID-19) epidemics, the newest and biggest global health threats: what lessons have we learned? *International journal of epidemiology*.
- Phelan, A. L., Katz, R., & Gostin, L. O. (2020). The novel coronavirus originating in Wuhan, China: challenges for global health governance. *Jama*, 323(8), 709-710.
- Podolny, J. (1998). Network Forms of Organization. *Annual Review of Sociology*. 24, 57.
- Pollack, M. (2005). The New Transatlantic Agenda at Ten: Reflections on an Experiment in International Governance. *Journal of Common Market Studies*, 43(5), 899-919.
- Pollack, M., & Shaffer, G. (2001). *Transatlantic governance in the global economy*. Rowman & Littlefield.
- Puetter, U. (2006). *The Eurogroup*. Manchester University Press.
- Rathbun, B. (2011). Before Hegemony: Generalized Trust and the Creation and Design of International Security Organizations. *International Organization*, 65(2), 243-273.
- Raustiala, K. (2002). The Architecture of International Cooperation: Transgovernmental Networks and the Future of International Law. *Virginia journal of international law*, 43(1), 1.

- Ravi, S. J., Snyder, M. R., & Rivers, C. (2019). Review of international efforts to strengthen the global outbreak response system since the 2014–16 West Africa Ebola Epidemic. *Health policy and planning*, 34(1), 47-54.
- Risse, T. (2000). “Let’s argue!”: communicative action in world politics. *International organization*, 54(1), 1-39.
- Scharpf, F. (1997). *Games real actors play: actor-centered institutionalism in policy research*. Boulder Colo.: Westview Press.
- Schrecker, T., Labonte, R., & Sanders, D. (2007). Breaking faith with Africa: the G8 and population health after Gleneagles. In *Governing global health: challenge, response and innovation*, ed. Andrew F. Cooper, John J. Kirton, and Ted Schrecker, 181-205. Aldershot; Burlington VT: Ashgate Publishing Ltd.
- Segovia, O. M. G. (2021). When Confronting Biosecurity Threats, Which Institutional Arrangement Is More Effective and Why? Comparative Study of Transgovernmental Networks and Intergovernmental Organizations Operating in the Americas. *La pospandemia y políticas públicas para enfrentarla*, 45.
- Shyrokykh, K., & Rimkutė, D. (2019). EU Rules Beyond its Borders: The Policy-specific Effects of Transgovernmental Networks and EU Agencies in the European Neighbourhood. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 57(4), 749-767.
- Skocpol, T. (1979). *States and social revolutions: A comparative analysis of France, Russia and China*. Cambridge University Press.
- Skocpol, T., & Somers, M. (1980). The uses of comparative history in macro-social inquiry. *Comparative studies in society and history*, 22(2), 174-197.
- Slaughter, A.M. (1997). The Real New World Order. *Foreign affairs*, 76(5), 183.
- Slaughter, A. M. (2004). Disaggregated Sovereignty: Towards the Public Accountability of Global Government Networks. *Government and Opposition*, 39(2) (April 1), 159-190.
- Van Evera, S. (1997). *Guide to methods for students of political science*. Cornell University Press.
- Van Warden, F. (1992). Dimensions and kinds of policy networks. *European Journal of Political Research*.
- Vetter, P., Dayer, J., Schibler, M. et al. (2016). The 2014–2015 Ebola outbreak in West Africa: Hands On. *Antimicrob Resist Infect Control* 5, 17. <https://doi.org/10.1186/s13756-016-0112-9>

- Waltz, K. N. (1959). *Man, the state, and war: A theoretical analysis*. Columbia University Press.
- Wasserman, S., & Faust, K. (2007). *Social network analysis: methods and applications*. 16th ed. Cambridge University Press.
- Watt, N. F., Gomez, E. J., & McKee, M. (2014). Global health in foreign policy—and foreign policy in health? Evidence from the BRICS. *Health policy and planning*, 29(6), 763-773.
- Wendt, A. (2001). Driving with the Rearview Mirror: On the Rational Science of Institutional Design. *International Organization*, 55(4) (October 1), 1019-1049.
- World Health Organization. (2011). *Strengthening response to pandemics and other public-health emergencies: report of the review committee on the functioning of the International Health Regulations (2005) and on pandemic influenza (H1N1) 2009*.
- Youde, J. (2018). *Global health governance in international society*. Oxford University Press.
- Zaring, D. (1998). International Law by Other Means: The Twilight Existence of International Financial Regulatory Organizations. *Texas International Law Journal*, 33(2), 281-330.

Capítulo 10. Políticas comerciales en tiempos de pandemia: un breve análisis de las medidas comerciales aplicadas a suministros médicos en 2020

ANDRÉS AGUILERA
MARTHA AGUILERA
LUIS CARLOS CASTILLO

Introducción

La etapa inicial de la pandemia de la covid-19 en el primer semestre de 2020 dejó en evidencia algunas vulnerabilidades de las cadenas globales de valor (CGV), y el comercio internacional se vio drásticamente disminuido, debido a las medidas de contención del virus, en particular las restricciones a la movilidad humana, instrumentalizadas a través de órdenes de confinamiento, cierres de establecimientos de comercio no esenciales, entre otras. Sin embargo, en términos de comercio internacional de bienes, el impacto más evidente se percibió en productos de equipo médico, medicamentos y equipos de protección personal, elementos cruciales para enfrentar la inminente crisis. Como evidencia en el presente análisis se advierte que la disrupción no solo fue producto de las limitaciones en la movilidad humana decretadas por las autoridades, sino producto de distorsiones de comercio deliberadas por

parte de los países productores de suministros médicos, medicamentos y equipo de protección personal.

Aunque las medidas de distorsión al comercio adoptadas tenían un carácter temporal y estaban contempladas dentro de los acuerdos internacionales pactados, la emergencia sanitaria puso en cuestionamiento algunos pilares del andamiaje institucional del comercio internacional y permitió, una vez más, visibilizar la heterogeneidad de los países en cuanto a su capacidad institucional para afrontar la crisis, la fragilidad de las cadenas de suministro de bienes considerados estratégicos y cruciales ante este tipo de crisis, y la ausencia de medidas preventivas efectivas ante un riesgo global como una pandemia.

Es pertinente recordar que las pandemias han acompañado a la humanidad desde sus orígenes y que no es la primera vez que es necesario enfrentar este tipo de retos (Christakis, 2020); aún más, en la última década se habían identificado y conceptualizado escenarios de pandemia como un riesgo existencial latente para la humanidad (Bostrom, 2013), con fuertes consecuencias para la diplomacia y la gobernanza global (Farquhar et ál., 2017).

En el campo de las enfermedades infecciosas, en las primeras dos décadas del siglo XXI, hemos sido testigos de los impactos económicos y en la salud pública de SARS, gripa aviar, gripa porcina, MERS y ébola (Perrings et ál., 2018; Sheffi, 2005). Ninguno de estos contagios ha tenido la extensión geográfica e impacto que tiene la covid-19. Los efectos de este tipo de desastres van desde el número de vidas perdidas por la enfermedad, hasta costos en el sistema de salud, absentismo laboral, pérdidas de productividad y *shocks* a la oferta, solo por mencionar algunos (Goldin y Mariathan, 2015; Organisation for Economic Co-operation and Development [OECD], 2013). Las conceptualizaciones elaboradas sobre el riesgo existencial de las pandemias, la simulación de eventos comparables (Center for Health Security, s. f.) y la ocurrencia previa de brotes epidémicos similares no fueron suficientes para dimensionar los retos globales que una pandemia como la de la covid-19 ha tenido sobre la sociedad contemporánea.

En las etapas iniciales, el coronavirus llevó al límite de la capacidad instalada de los sistemas de salud de los países por los cuales la covid-19 iba avanzando. Algunos países demostraron estar mejor

equipados para la emergencia, contando con infraestructura, instituciones y personal capacitado para responder ante la crisis, pero ninguno estaba completamente preparado ante lo que enfrentaban. La intensidad de la crisis se ha visto reflejada y cuantificada en el rápido incremento de contagios y fallecimientos que agotaron los recursos necesarios para atender esta calamidad. Aún en países avanzados se evidenció la carencia de la infraestructura sanitaria suficiente; en otros, se hicieron visibles las condiciones precarias de los profesionales de la salud, ejemplarizado en la escasez de equipos de protección personal (EPP), productos farmacéuticos y equipos médicos.

En la Unión Europea (UE), una de las regiones fuertemente golpeadas al inicio de la pandemia, algunos gobiernos tomaron medidas proteccionistas sin precedentes para garantizar el suministro de equipos médicos en sus mercados domésticos (Bown, 2020b), en detrimento del libre comercio y añadiendo incertidumbre política y tensiones regionales entre aliados y socios comerciales en medio de la crisis.

Uno de los asuntos trastocados por los efectos de la pandemia es precisamente el tema de la gobernanza global. Sin embargo, la gobernanza es un concepto extenso que tiene diversas definiciones asociadas a ámbitos disciplinares específicos, pero que en general se alimenta de las reflexiones teóricas de posturas institucionalistas propias de las ciencias sociales (Dixit, 2008).

Las relaciones internacionales, la ciencia política, la economía internacional y la administración, entre otras disciplinas, han desarrollado sus propias aproximaciones y usos al tema de la gobernanza. Para acotar conceptualmente y enmarcar la estrategia empírica utilizada en este capítulo, se limitará a las definiciones asociadas a las instituciones internacionales y al comercio internacional.

La pandemia ha visibilizado cómo las cadenas globales de valor son cruciales para el funcionamiento normal de las economías, pero al mismo tiempo frágiles ante riesgos y alteraciones de la envergadura de la covid-19 (Pla-Barber et ál., 2021). Según información del Reporte de Desarrollo Mundial de 2020, un incremento del 1 % en la participación en las cadenas globales de valor supone para los países participantes un incremento mayor del 1 % en el ingreso per cápita de estos. Adicionalmente, las CGV son responsables de casi el 50 % del

comercio global registrado (prepandemia). En lo referente a la ubicación geográfica, las mayores cadenas globales de producción están ubicadas en tres regiones principalmente: el Este asiático, Europa y Asia Central, y por último en Norte América (World Bank, 2020). Precisamente, son estas regiones las que fueron fuertemente golpeadas por la pandemia durante sus etapas iniciales.

Debido a la rápida expansión del virus, el desconocimiento inicial del patrón epidemiológico de este y los pocos tratamientos probados para enfrentar la enfermedad, la mayoría de los gobiernos y otras autoridades locales impusieron limitaciones estrictas a la movilidad humana para intentar contener la propagación y aliviar la presión a los sistemas de salud de cada jurisdicción. Igualmente, se implementaron estímulos fiscales, así como medidas de política monetaria para mitigar los impactos económicos negativos asociados a la contención de la pandemia (OECD, 2020).

De la misma forma, medidas restrictivas pero temporales al comercio de suministros médicos fueron implementadas por parte de algunos países productores, poniendo en cuestionamiento la gobernanza tradicional del sistema de comercio internacional basado en los principios del libre comercio y alimentando sentimientos y retóricas nacionalistas en diversos países (Levy, 2021).

Las interrupciones en la oferta de bienes críticos de carácter sanitario para enfrentar la pandemia no fueron exclusivamente el resultado de una drástica caída en el volumen total de comercio en el primer semestre de 2020, sino el efecto de las distorsiones deliberadas al libre comercio por parte de algunos países productores para garantizar el abastecimiento de estos productos en sus mercados domésticos. Este capítulo analiza los cambios en las medidas comerciales adoptadas por los diferentes países para los suministros médicos asociados para mitigar la pandemia. La información para este análisis es tomada de la base de datos Global Trade Alert (GTA) para el 2020.

En general, se pueden percibir dos grupos de países claramente definidos: por una parte, los productores de suministros médicos, los cuales endurecieron sus medidas de comercio (por ejemplo, prohibieron las exportaciones) y, por otra, países importadores que flexibilizaron sus medidas de comercio (por ejemplo, eliminaron o redujeron

tarifas) para bienes tales como equipos médicos, textiles usados para la manufactura de equipos de protección y productos farmacéuticos.

Las medidas extraordinarias identificadas al inicio de la emergencia de la covid-19 proveen una ventana que evidencia el uso de medidas de comercio internacional que ponen en tela de juicio los principios tradicionales de libre comercio y la gobernanza en los regímenes de comercio internacional (por ejemplo, la Organización Mundial del Comercio), cuya membresía incluye la mayoría de los países del globo.

Este capítulo está organizado de la siguiente manera: una primera sección discute los conceptos de gobernanza en el campo del comercio internacional, con un apartado sobre los retos que impuso en sus inicios la crisis de la covid-19; la segunda parte describe brevemente las fuentes de los datos y aproximación metodológica usados para el presente análisis, con énfasis en los productos identificados como críticos durante los primeros meses de la pandemia; la tercera parte describe los análisis derivados de las regresiones aplicadas a los datos y los principales hallazgos; finalmente, la cuarta parte discute los resultados del análisis y propone posibles tentativas de investigación para abordar los desarrollos que ha tenido la presente temática.

El concepto de gobernanza en medio de la covid-19

El concepto de gobernanza en la literatura académica especializada es extenso y podría considerarse un constructo “paraguas” (Hirsch y Levin, 1999), debido a la amplitud del uso y la interdisciplinariedad del concepto en sí. La conceptualización de gobernanza se alimenta de las teorías institucionales de las ciencias sociales que encuadran en un rol preponderante las instituciones formales y no formales en la aproximación y explicación de fenómenos sociales.

El concepto de gobernanza se encontraba en la literatura especializada de economía desde la década de los setenta (Dixit, 2008); sin embargo, fue solo hasta finales de la década del noventa, probablemente producto de los cambios estructurales experimentados en el sistema internacional durante esa década, que se encuentra una definición ampliamente aceptada de gobernanza.

La gobernanza se entiende como el ejercicio de la autoridad, en sus dimensiones políticas, económicas y administrativas, en “el conjunto de mecanismos, procesos, relaciones e instituciones mediante las cuales los ciudadanos y grupos articulan sus intereses, ejercen sus derechos y concilian sus diferencias”¹ (United Nations Development Programme [UNDP], 1997). Sin entrar en matices normativos sobre qué determina una buena o mala gobernanza, el concepto genérico busca describir la forma como se distribuye el poder, se toman decisiones y se resuelven los conflictos.

Para la definición de gobernanza adelantada en este capítulo, tres son las instancias fundamentales: 1) una autoridad política, el Estado, instituciones políticas y gubernamentales que legitima y democráticamente ejerzan su autoridad y garanticen el imperio de la ley; 2) las organizaciones de la sociedad civil y el sector privado; 3) el sistema de gobernanza como estructura institucional formal y organizativa del proceso de decisiones vinculantes para los actores.

Por lo tanto, es preciso señalar la evolución de la gobernanza entendiendo lo dinámico y fluido del entorno que incluye actores privados, sociedad civil y el Estado. Siguiendo una de las perspectivas más aceptadas, adoptaremos la noción de gobernanza económica (Williamson, 2005) para dar cuenta de la articulación y vinculación de procesos entre *stakeholders* y coordinar esfuerzos para ajustar elementos y procedimientos que permitan garantizar la actividad económica, la protección de los derechos de propiedad, el cumplimiento de los contratos y la organización de la acción colectiva, así como proveer la infraestructura normativa e informacional que permita la funcionalidad de las interacciones.

La coyuntura actual de la pandemia por covid-19 ha puesto a prueba las concepciones tradicionales de gobernanza. La emergencia sanitaria global ha llevado a los actores institucionales como los Estados, organizaciones, instituciones y corporaciones, pero también a la ciudadanía y a la sociedad civil en general, a replantear y reimaginar sus procesos

1 Traducción propia.

para adaptarse a los cambios impuestos por la pandemia (Kano y Oh, 2020). Un ejemplo claro de esto fueron las respuestas desiguales por parte de las diferentes autoridades y las reacciones en sus respectivas jurisdicciones para contener la expansión del virus (Yan et ál., 2021).

En términos de la economía internacional, la paralización temporal del comercio dejó en evidencia que el sistema de comercio internacional y las cadenas globales de valor no estaban preparadas para un evento de tal magnitud e impacto (Gruszczynski, 2020). Cabe recordar que la arquitectura y el marco de acción de la gobernanza internacional se desarrollaron institucionalmente después de la Segunda Guerra Mundial, y desde entonces no han introducido cambios sustanciales.

Por eso, los retos inminentes de la pandemia evidenciaron una vez más que el sistema de gobernanza acordado desde la posguerra puede ser considerado anacrónico y necesita una actualización que dé cuenta de las nuevas realidades geopolíticas y económicas que vivimos. Por ejemplo, la creciente influencia de la República Popular China (RPC) en la arena internacional (Kastner et ál., 2020), sus posturas en las instituciones internacionales tradicionales y, aún más interesante, la creación de instituciones paralelas a la arquitectura institucional de Bretton Woods.

Las instituciones paralelas son consideradas un fenómeno relativamente reciente (Paradise, 2016) y, aunque están fuera de la cobertura temática de este capítulo, vale la pena mencionar que son instituciones modeladas y dirigidas políticamente por la República Popular China, que buscan imitar funcionalmente las instituciones de Bretton Woods en su mandato y objetivos, pero son distintas en términos de su gobernanza, membresía y alcances (Paradise, 2019).

Las crisis de gobernanza de las instituciones internacionales no fue causada por la emergencia sanitaria, sino exacerbadas y visibilizadas por la pandemia. Estas ya habían sido identificadas previamente en la literatura especializada; entre las situaciones latentes, se puede identificar la tensión entre China y EE. UU. (Acharya, 2016; Womack, 2017), pero también el giro nacionalista que empezó a identificarse en los discursos y acciones de política internacional de diversos líderes de gobierno.

Sin embargo, y para efectos focales de este capítulo, se hará énfasis en las medidas extraordinarias de política comercial adoptadas por diferentes países para afrontar la emergencia sanitaria (Evenett, 2020). Se podría decir que los avances en términos de liberalización del comercio tuvieron un retroceso de décadas al verse impuestas fuertes restricciones al comercio de medicamentos y equipo esencial, no solamente mal vistas por puristas del libre comercio, sino que prácticamente exacerbando un problema de salud pública que no reconoce fronteras nacionales.

Según un reporte de la Organización Mundial de Comercio (OMC), el comercio total de insumos médicos se aproxima a los USD 2 billones, y los productos considerados críticos para hacer frente a la pandemia alcanzaron un valor cercano a los USD 597 000 millones de dólares en 2019, lo que incluye productos como vestimenta de protección, mascarillas, ventiladores, gel antibacterial, entre otros (Azevêdo, 2020; World Trade Organization [WTO], 2020).

Los países en desarrollo han sido particularmente vulnerables a políticas comerciales restrictivas en medio de la crisis. Medidas no cooperativas de comercio pueden afectar la mayoría de los países que son altamente dependientes en importaciones de elementos médicos, generando volatilidad y especulación en los precios. La importancia de la industria farmacéutica en el comercio internacional es innegable, pues este sector es responsable de importantes flujos de comercio interindustrial, investigación y desarrollo e inversión extranjera directa en todo el mundo (Castellani et ál., 2017; United Nations Conference on Trade and Development [UNCTAD], 2019).

La alta concentración del sector y la dependencia en pocos proveedores de productos farmacéuticos intermedios (por ejemplo, ingredientes farmacéuticos activos [IFA]), en combinación con medidas de comercio restrictivas implementadas en medio de la crisis, han probado ser un riesgo latente y tener connotaciones geopolíticas significativas, ya que las restricciones de productos indispensables pueden ser usadas como un potencial vector de retaliación en un marco de tensión comercial como el visto entre EE. UU. y China (Oehler y Gompf, 2020; us Congressional Research Service, 2020).

Origen de los datos y metodología aplicada

Este documento integra diferentes fuentes de datos para la elaboración del análisis usando una técnica cuantitativa. En primer lugar, la base Global Trade Alert (GTA), que recolecta y cataloga datos relacionados con los cambios en las políticas comerciales tomadas por gobiernos, evidenciando una variación en el contexto de las políticas en las que las firmas operan (Evenett y Fritz, 2020). Los indicadores de gobernanza mundial (World Governance Indicators, WGI), publicados por el Banco Mundial, evalúan el proceso por el cual los gobiernos son seleccionados, monitoreados y reemplazados; la capacidad del gobierno para formular e implementar políticas acertadas de manera eficaz; y el respeto de los ciudadanos y del Estado por las instituciones que gobiernan las interacciones económicas y sociales entre ellos (Kaufmann et ál., 2010). Las estadísticas del Centro de Comercio Internacional (CCI) publica estadísticas detalladas sobre el comercio de bienes, para nuestro caso, los mencionados insumos médicos y equipo de protección personal. Por último, también se hace uso de los datos sobre el número de casos confirmados de covid-19 publicados por la Organización Mundial de la Salud (OMS) durante el 2020.

De acuerdo con la disponibilidad de los datos de las diferentes fuentes, se consolidó un conjunto de datos para el presente análisis que incluye 60 países en una temporalidad que incluye todo el 2020. Adicionalmente, esta base de datos contiene información específica de una canasta de productos que incluye equipo de protección personal (EPP), productos farmacéuticos y dispositivos médicos asociados al tratamiento de la covid-19; en total, son 54 partidas arancelarias clasificadas por el CCI.

La base de datos GTA permite contar el número de intervenciones de política comercial efectuadas por los países observados que son catalogadas como restrictivas, a las cuales se les asigna el color rojo, o liberalizadoras, a las cuales se les asigna el color verde y cubren una amplia variedad de sectores y productos (Evenett, 2019). Las fuentes de esta base son documentos oficiales publicados por la

autoridad nacional o regional competente, en donde se registra el tipo de instrumento de política comercial utilizado, la temporalidad, el sector y los productos que son alcanzados por la medida, incluyendo un estimado del número de socios comerciales afectados por esta. Así, se introducen dos variables dependientes dentro del análisis econométrico: el conteo de intervenciones liberalizadoras y el conteo de intervenciones restrictivas identificadas cada una con los colores mencionados previamente.

Tabla 1. Estadísticas descriptivas del conteo de restricciones rojas y verdes

Variable	Roja (restricción)	Verde (liberalización)
Media	53.217	22.667
Varianza	11 433.43	4 722.77
Desviación Estándar	106.927	68.722
Valor Max.	463	447
Valor Min.	0	0
Valores Negativos	0	0
Valores Positivos	59	43
Valores en cero	1	17
Observaciones	60	60

Fuente: elaboración propia con base en de datos de Evenett y Fritz (2020).

La tabla 1 presenta las estadísticas descriptivas de las variables dependientes que conforman los tipos de intervención rojo y verde para el 2020. También se puede identificar que son variables discretas con valores no negativos y se pueden representar con una distribución binomial negativa² (figuras 1 y 2).

2 Siguiendo la metodología de Winkelmann (2008), este es un proceso en el que se describe la probabilidad en la ocurrencia de eventos donde se conoce el tiempo promedio entre eventos después de una secuencia de ensayos.

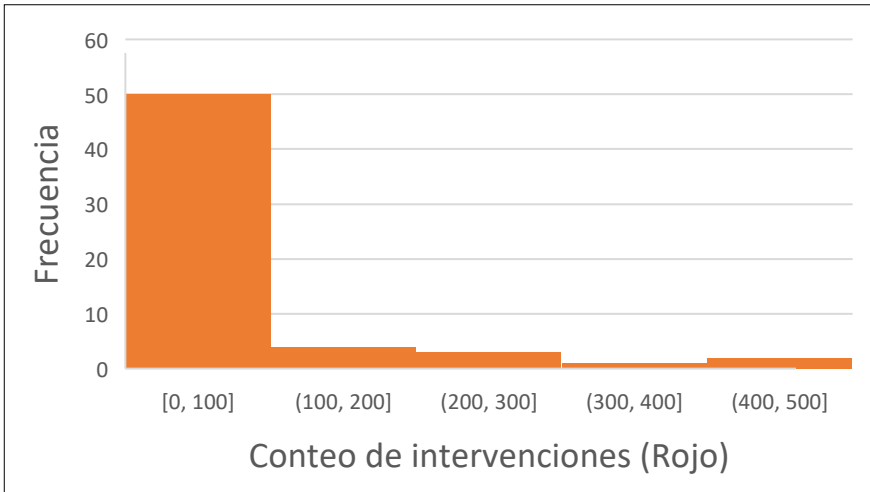


Figura 1. Intervenciones restrictivas

Fuente: elaboración propia con base en de datos de Evenett y Fritz (2020).

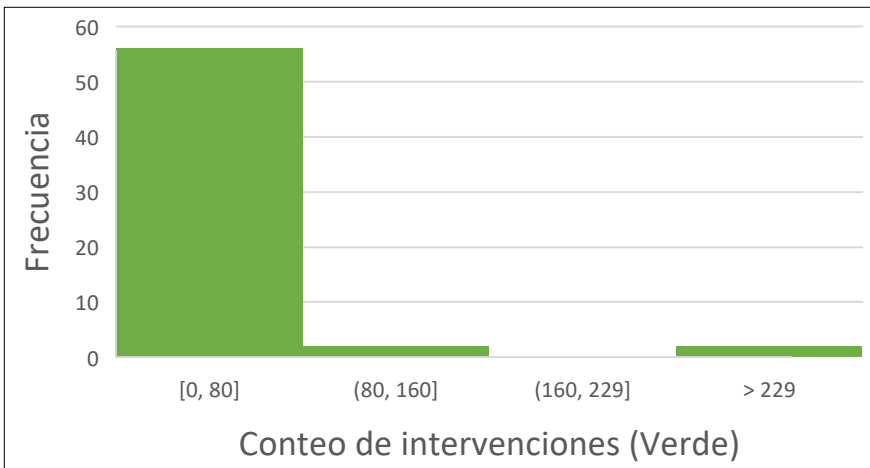


Figura 2. Intervenciones liberalizadoras

Fuente: elaboración propia con base en de datos de Evenett y Fritz (2020).

La tabla 2 describe las variables independientes usadas para el análisis cuantitativo.

Tabla 2. Variables independientes

Variable	Descripción
Número de casos confirmados de covid-19	Es el total de casos por covid-19 por país para el año 2020 (Organización Mundial de la Salud [OMS], s. f.).
Índice de apertura comercial	Es la sumatoria de importaciones y exportaciones del sector (equipo de protección personal (EPP), productos farmacéuticos y dispositivos médicos) sobre el total de Producto Interno Bruto (International Trade Center, s. f.; Banco Mundial, s. f.).
Calidad regulatoria	La calidad regulatoria captura las percepciones de la capacidad del gobierno para formular e implementar políticas y regulaciones sólidas que permitan y promuevan el desarrollo del sector privado (Kaufmann et ál., 2010).

Fuente: elaboración propia con base en las fuentes citadas.

Modelos para datos de conteo

Los modelos para datos de conteo son para números enteros y conteos que sean no negativos, por ejemplo, la variable dependiente como conteo de las intervenciones toma valores $y = 0, 1, 2, \dots$, sin límite superior explícito (Winkelmann, 2008); para este tipo de datos, el modelo de regresión binomial negativo (RBN) es el apropiado. El modelo de RBN, a diferencia del modelo Poisson, asume que la varianza puede ser mayor que la media; de esta forma, la distribución binomial negativa se deriva de un proceso estocástico que calcula la probabilidad de ocurrencia de un evento, teniendo en cuenta la secuencia de intentos (Winkelmann, 2008).

Analizando detalladamente las estadísticas de la tabla 2, solo un país de la muestra decidió no imponer restricciones al comercio; en otras palabras, alrededor del 99 % de los países restringió el comercio de insumos médicos. Para este caso, el modelo RBN es el más adecuado. Por otra parte, se puede ver que la variable *intervenciones liberalizadores* (verde) tiene 17 valores en cero; es decir, alrededor del 30 % de los países en la muestra no implementó medidas que liberalizan el comercio de insumos médicos. Ante esta situación, el modelo RBN

inflado de ceros es una opción para evitar el efecto de estos ceros en el momento de estimar el modelo.

El método de máxima verosimilitud es usado para estimar el modelo de regresión Poisson, el cual está representado por la siguiente ecuación:

$$\text{Conteo de intervenciones}_i = \beta_0 + \beta_1 \text{Calidad regulatoria}_i + \beta_1 X_i + v_i + e_i \quad (1)$$

Se incluyeron dos tipos de *conteo de intervenciones*_{*i*}: liberalizadora y restrictiva, en donde *i* representa cada país. La *calidad regulatoria*_{*i*}, que es uno de los índices de gobernanza; *X*_{*i*} denota un vector de las siguientes variables de control: el *total de casos por covid-19* y el *índice de apertura comercial*. Por último, *v*_{*i*} y *e*_{*i*} representan los efectos fijos por país y el error respectivamente.

Tabla 3. Regresiones de los modelos binomial negativo

	<i>Variables dependientes</i>	
	Verde	Roja
	<i>Binomial Negativo-Inflado de Ceros</i>	<i>Binomial Negativo</i>
<i>Variables independientes</i>	(1)	(2)
log(Total de casos covid-19)	0.359***	0.421***
	(0.083)	(0.076)
log(Índice de apertura comercial)	-1.110***	-0.753***
	(0.184)	(0.195)
Calidad regulatoria	0.591**	0.900***
	(0.285)	(0.213)
Constante	-1.280	-1.930*
	-1.240	-1.030
Observaciones	60	60
Logaritmo de verosimilitud del modelo nulo	-206.000	-279.000
Logaritmo de verosimilitud del modelo ajustado	-185.000	-255.000
Pseudo -R2	10.194 %	8.602 %

Nota: * $p < 0.1$; ** $p < 0.05$; *** $p < 0.01$.

Fuente: elaboración propia.

La tabla 3 presenta los resultados de las regresiones basadas en la ecuación (1) para las dos formas de intervenciones: verde en la columna (1) y roja en la columna (2). Los resultados demuestran que todas las variables independientes se relacionan de forma significativa con las dos formas de intervenciones. Por un lado, el *total de casos por covid-19* tiene un efecto positivo en las intervenciones de color *verde y roja*; es decir, un aumento en el *total de casos por covid-19* del 1 % genera un incremento en la imposición de intervenciones liberalizadoras y restrictivas por un factor de $\exp(0.359)=1.432$ y $\exp(0.421)=1.523$, respectivamente. Respecto al *índice de apertura comercial*, el modelo muestra una relación negativa con los dos tipos de intervenciones, en este caso un incremento de las importaciones y exportaciones de insumos médicos relacionados a la covid-19 del 1 % puede causar una reducción en la imposición de intervenciones liberalizadoras por un factor de $\exp(-1.110)=0.330$ y restrictivas por un factor de $\exp(-0.753)=0.471$. Por último, *calidad regulatoria*, que es uno de los índices de gobernanza mundial, mantiene una relación positiva; en otras palabras, el incremento en una unidad en el estimado de calidad regulatoria ocasiona un incremento en la imposición de intervenciones liberalizadoras y restrictivas por un factor de $\exp(0.591)=1.806$ y $\exp(0.900)=2.460$, respectivamente.

Análisis de los resultados

En la figura 3 se observa cómo las medidas de intervención al comercio (tanto restrictivas como favorables) crecen a medida que los casos por covid-19 aumentan. En el primer pico de la pandemia entre los meses marzo y abril del 2020, se evidencia un crecimiento en las medidas de comercio restrictivas adoptadas por los países y, luego, nuevamente la tendencia repunta en los meses de julio y agosto, alcanzando el pico más alto de restricciones para el periodo observado en el mes de octubre, lo que corrobora los hallazgos arrojados por el modelo econométrico sobre la interacción de la variable *número de casos de covid-19* y las restricciones al comercio. El factor por el cual el número

de casos de covid-19 afecta el número de medidas restrictivas es de 1.523 dando indicios que el número de casos afecta las decisiones de política comercial observadas.

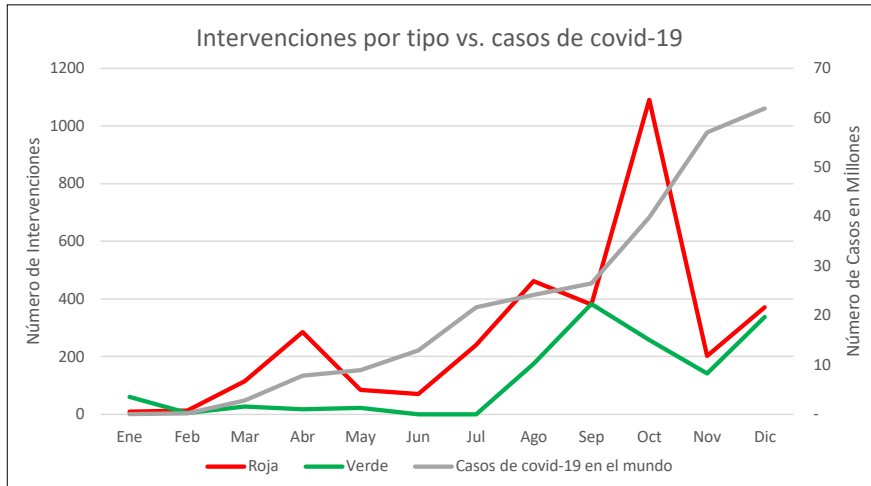


Figura 3. Total de intervenciones de insumos médicos para el 2020

Fuente: elaboración propia.

En las figuras 4 y 5 están listados los países y la proporción de medidas de comercio internacional adoptadas (ya sea de restricción o favorables al comercio) que fueron adoptadas por estos para los productos considerados insumos médicos y equipo de protección personal durante el periodo de análisis. Es interesante observar que algunos países tomaron tanto medidas restrictivas como favorables al comercio. Una explicación certera de este fenómeno requeriría análisis adicionales fuera del alcance de este capítulo; sin embargo, se podría especular que este tipo de comportamiento es propio del comercio intrasectorial o intra-industrial. Tal vez, próximos estudios sobre este tema, más detallados y con acceso a mayor granularidad en los datos podrían confirmar o falsear esta especulación.

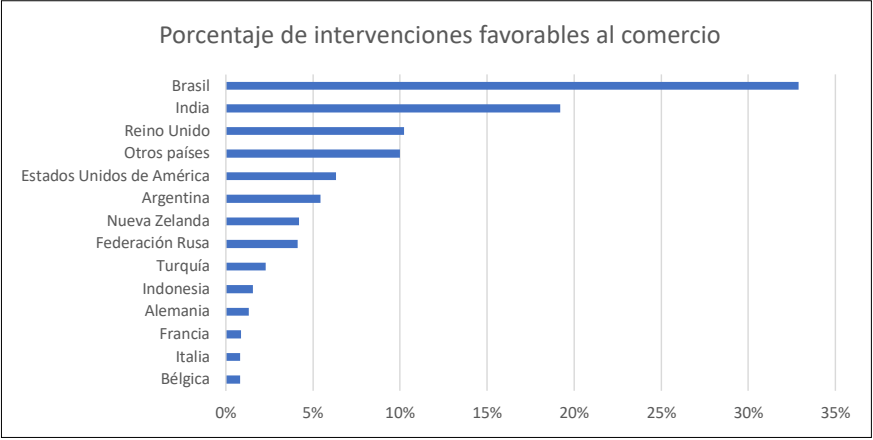


Figura 4. Intervenciones favorables al comercio por país

Fuente: elaboración propia.

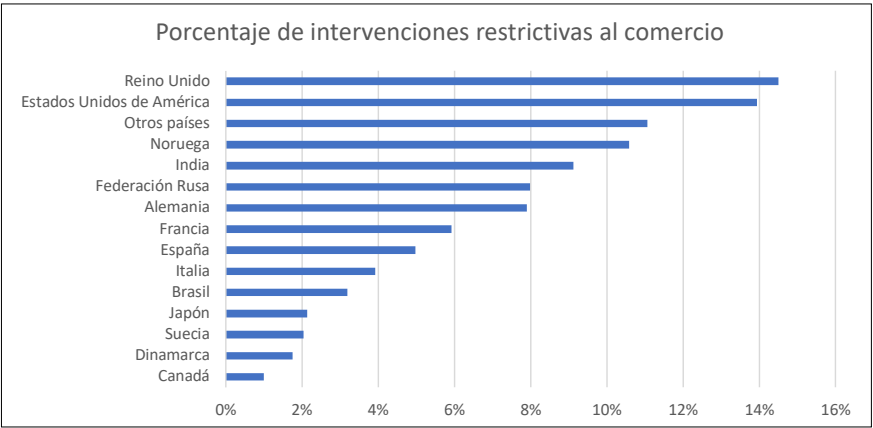


Figura 5. Intervenciones restrictivas por país

Fuente: elaboración propia.

Las siguientes figuras reportan el tipo específico de medida adoptada. Las medidas registradas en la base de datos GTA están agrupadas en nueve categorías: 1) control a capitales y política cambiaria,

2) instrumentos de política de exportación e importación, 3) política de inversión extranjera, 4) política de migración de la fuerza laboral, 5) política de localización, 6) política de contratación pública, 7) subvenciones y ayudas estatales, 8) instrumentos de política comercial, y 9) otro tipo de instrumentos (Evenett y Fritz, 2020).

La figura 6 da cuenta de las medidas favorables al comercio que se encontraron en la muestra de países analizados; se encuentra que una medida favorable asociada a las tarifas aplicadas a los productos seleccionados es el instrumento más prevalente con cerca de 50 % de las observaciones, seguido de medidas asociadas a la tributación interna e incentivos a la exportación.

Los mecanismos de restricción al comercio más prevalentes se listan en la figura 7: encabezando la lista está el ítem *préstamo estatal* con una proporción de un poco más del 18 %, seguido cercanamente por *subvención financiera*, bordeando el 17 % de los casos; en tercer lugar, y con el 15 % de los casos, está la *prohibición explícita de las exportaciones*; el remanente en la lista incluye *instrumentos de política usados para restricción comercial* como las licencias o las cuotas.

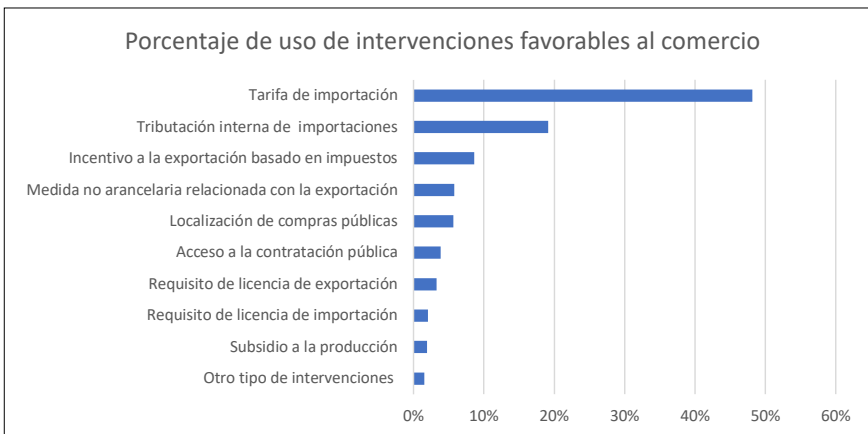


Figura 6. Instrumentos favorables al comercio más usados en la muestra

Fuente: elaboración propia.

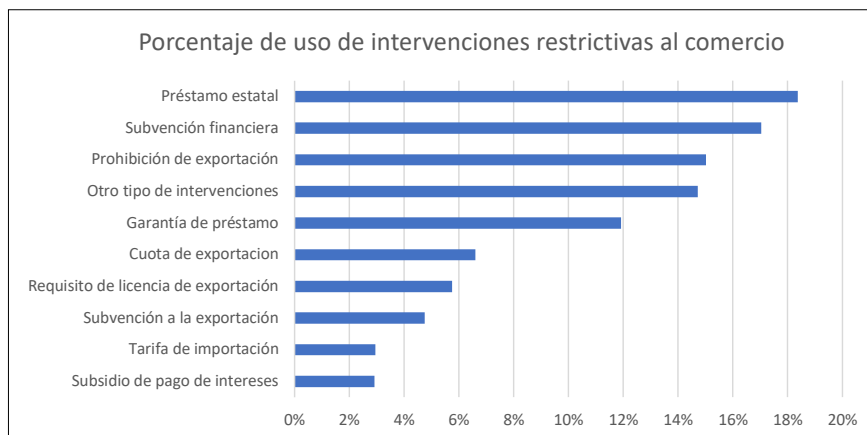


Figura 7. Instrumentos de restricción al comercio más usados en la muestra

Fuente: elaboración propia.

El análisis cuantitativo demuestra que la mayoría de las intervenciones identificadas en la muestra son del tipo restrictivo al comercio, indicando un cambio drástico en los avances de la agenda de liberalización comercial de los países. Cabe resaltar que de los países identificados como los más activos en el último año, con una política comercial reactiva a los eventos asociados a la pandemia, tomaron medidas tanto favorables como restrictivas; sin embargo, como se mencionó, las medidas restrictivas son más prevalentes para el periodo observado.

Este comportamiento de los países puede tener consecuencias que aún no son visibles para la gobernanza de las instituciones internacionales, las cadenas globales de valor y las políticas comerciales de mediano plazo de los países, teniendo en cuenta que la pandemia no está todavía resuelta y la incertidumbre sigue dando el descubrimiento de nuevas variantes del virus y procesos de vacunación ralentizados, particularmente evidenciados en países en desarrollo.

La producción de insumos médicos y equipo de protección personal tiene dimensiones geopolíticas que han sido exploradas anteriormente por la alta concentración en la producción por un solo país productor. En una publicación reciente, usando datos comerciales desde 2018, Bown (2020a) identificó la proporción de productos relacionados con equipos de protección personal que son importados principalmente de

China. La UE importa sus equipos de protección desde China (50 %), EE. UU. (48 %) y el resto del mundo (43 %), evidenciando una profunda concentración en la producción y la inminente necesidad de diversificar la fuente de estos elementos críticos para enfrentar la pandemia.

Discusión y comentarios finales

Los efectos totales de la pandemia en la salud y la economía global aún están por verse. El estudio y la evaluación de estos impactos probablemente será el tema de futuras investigaciones en los próximos meses y serán parte de la agenda de investigación de académicos y consultores de comercio internacional.

En primera instancia, se podría afirmar que los avances en la agenda de liberalización del comercio internacional fueron socavados por el deterioro incremental en la credibilidad de las instituciones establecidas en la posguerra, evidenciado en brotes de nacionalismo económico y amenazas de guerra comercial, así como en tensiones económicas y políticas entre las dos economías más grandes del planeta: la República Popular China y EE. UU.

Las medidas de política comercial restrictivas adoptadas por los países de la muestra analizados en este capítulo van en detrimento de décadas de construcción institucional dedicadas hacia la liberalización de los mercados; a su vez, el nacionalismo económico toma el rol central de la agenda política de los gobiernos de turno. Es claro que las medidas restrictivas son de carácter temporal; de lo contrario, estarían en contra de los acuerdos establecidos en los regímenes internacionales; sin embargo, la incertidumbre latente añade complejidad al tema en cuestión.

Aunque tangencialmente mencionado en este escrito, el rol actual de la República Popular China es de gran interés para la gobernanza del sistema internacional, dado el potencial en la evolución institucional a través de las llamadas “instituciones paralelas”, en donde la influencia de China será mucho más evidente y tendrá estructuras de gobernanza que rivalizarán con los marcos institucionales establecidos desde la posguerra.

De la misma forma, la pandemia ha dejado ver las limitaciones de los marcos institucionales y de cooperación entre las regiones y los países. Los gobiernos de turno han tomado posturas del tipo “sálvese quien pueda”, en donde paradójicamente la amenaza y el “enemigo” no respeta jurisdicción ni fronteras. Tal vez sea la oportunidad de entender que la salud debe ser catalogada como un bien público global y que ningún país está exento en los próximos años de enfrentar una crisis sanitaria como la actual.

Las medidas restrictivas al comercio no solo están siendo aplicadas para productos como equipos protectores o productos farmacéuticos. Efectos similares se están identificando en las cadenas globales de alimentos, implicando que la estrategia de usar un “seguimiento” en las políticas comerciales puede proveer información valiosa sobre las tendencias de comercio de bienes críticos.

La disrupción de las cadenas de valor, inicialmente en productos considerados críticos para enfrentar con la pandemia: equipos de protección, farmacéuticos —intermedio y productos finales— y vestimenta médica, probablemente genere un nuevo interés en la reubicación de la producción a lugares más próximos al mercado final (*reshoring* o *nearshoring*), un tema de interés en el comercio internacional y la producción, pero que tiene al momento de este escrito poca evidencia empírica.

Revisiones sistemáticas de literatura académica han identificado los riesgos a las cadenas globales de valor como una posible causa para la relocalización, pero descrito elocuentemente por Fratocchi et ál. (2016):

Cinco motivaciones para la deslocalización resaltado por la literatura no surgió de una muestra de datos empírica, p. e., la automatización de procesos, riesgos de la tasa de cambio, riesgos en las cadenas globales de valor, incremento en la capacidad productiva manufacturera, flexibilidad del mercado laboral. (Fratocchi et ál., 2016)

Reubicar la producción y reorganizar las cadenas de valor no es una tarea sencilla; no obstante, las consecuencias del coronavirus en el comercio internacional y la producción pueden estimular a las firmas

a considerar esta opción. Además, toda esta situación puede ser una oportunidad para investigadores y tomadores de decisiones para evaluar y considerar los potenciales escenarios de la actual emergencia.

Referencias

- Acharya, A. (2016). The Future of Global Governance: Fragmentation May Be Inevitable and Creative. *Global Governance*, 22(4), 453-460. <https://doi.org/10.1163/19426720-02204001>
- Azevêdo, R. (2020). *WTO Chief: Medical Exports Are Critical as the Coronavirus Slows Global Trade*—Barron's. <https://www.barrons.com/articles/wto-chief-medical-exports-are-critical-as-the-coronavirus-slows-global-trade-51586163600>.
- Banco Mundial. (s. f.). *GDP (current US\$) | Data*. Consultado junio 14, 2021. <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.CD>
- Bloomberg. (2020). *Japan to Fund Firms to Shift Production Out of China*. <https://www.bloomberg.com/news/articles/2020-04-08/japan-to-fund-firms-to-shift-production-out-of-china>
- Bostrom, N. (2013). Existential risk prevention as global priority. *Global Policy*, 4(1), 15-31. <https://doi.org/10.1111/1758-5899.12002>
- Bown, C. (2020a). *COVID-19: China's exports of medical supplies provide a ray of hope* | PIIE. <https://www.piie.com/blogs/trade-and-investment-policy-watch/covid-19-chinas-exports-medical-supplies-provide-ray-hope>
- Bown, C. (2020b). *EU limits on medical gear exports put poor countries and Europeans at risk*. PIIE. <https://www.piie.com/blogs/trade-and-investment-policy-watch/eu-limits-medical-gear-exports-put-poor-countries-and>
- Castellani, D., Montresor, S., Schubert, T. y Vezzani, A. (2017). Multinationality, R&D and productivity: Evidence from the top R&D investors worldwide. *International Business Review*, 26(3), 405-416. <https://doi.org/10.1016/j.ibusrev.2016.10.003>
- Center for Health Security. (s. f.). *About Event 201, a high-level pandemic exercise on October 18, 2019*. Consultado en junio 14 de 2021. <https://www.centerforhealthsecurity.org/event201/about>
- Christakis, N. (2020). *Apollo's Arrow: The Profound and Enduring Impact of Coronavirus on the Way We Live* (Kindle Edition). <https://www.amazon.com/gp/product/B0894J4K93?tag=hacboogrosit-20>

- Dixit, A. K. (2008). Economic Governance. En M. Vernengo, E. Pérez Caldentey, B. J. Rosser Jr. (Eds.), *The New Palgrave Dictionary of Economics* (pp. 1-11). Palgrave Macmillan UK. https://doi.org/10.1057/978-1-349-95121-5_2611-1
- Evenett, S. J. (2019). Protectionism, state discrimination, and international business since the onset of the Global Financial Crisis. *Journal of International Business Policy*, 2(1), 9-36. <https://doi.org/10.1057/s42214-019-00021-0>
- Evenett, S. J. (2020). Sicken thy neighbour: The initial trade policy response to COVID-19. *World Economy*, 43(4), 828-839. <https://doi.org/10.1111/twec.12954>
- Evenett, S. J. y Fritz, J. (2020). *The Global Trade Alert database handbook*. https://www.globaltradealert.org/data_extraction
- Farquhar, S., Halstead, J., Cotton-Barratt, O., Schubert, S., Belfield, H. y Snyder-Beattie, A. (2017). *Existential Risk Diplomacy and Governance*.
- Fratocchi, L., Ancarini, A., Barbieri, P., di Mauro, C., Nassimbeni, G., Sartor, M., Vignoli, M. y Zanoni, A. (2016). Motivations of manufacturing reshoring: an interpretative framework. *International Journal of Physical Distribution & Logistics Management*, 46(2), 98-127. <https://doi.org/10.1108/IJPDLM-06-2014-0131>
- Goldin, I. y Mariathan, M. (2015). *The butterfly defect: how globalization creates systemic risks, and what to do about it*. Princeton University Press.
- Gruszczynski, L. (2020). The COVID-19 pandemic and international trade: Temporary turbulence or paradigm shift? *European Journal of Risk Regulation*, 11(2), 337-342. <https://doi.org/10.1017/err.2020.29>
- Hirsch, P. M. y Levin, D. Z. (1999). Umbrella Advocates Versus Validity Police: A Life-Cycle Model. *Organization Science*, 10(2), 199-212. <https://doi.org/10.1287/orsc.10.2.199>
- International Trade Center. (s. f.). *Trade Map—Estadísticas del comercio para el desarrollo internacional de las empresas*. Consultado en junio 14 de 2021. <https://www.trademap.org/Index.aspx>
- Kano, L. y Oh, C. H. (2020). Global Value Chains in the Post-COVID World: Governance for Reliability. *Journal of Management Studies*, 57(8), 1773-1777. <https://doi.org/10.1111/joms.12626>
- Kastner, S. L., Pearson, M. M. y Rector, C. (2020). China and Global Governance: Opportunistic Multilateralism. *Global Policy*, 11(1), 164-169. <https://doi.org/10.1111/1758-5899.12772>

- Kaufmann, D., Kraay, A., Mastruzzi, M. (2010). *The Worldwide Governance Indicators Methodology and Analytical Issues*. Policy Research working paper n.º WPS 5430. World Bank. <http://hdl.handle.net/10986/3913>
- Levy, D. L. (2021). COVID-19 and Global Governance. *Journal of Management Studies*, 58(2), 562-566. <https://doi.org/10.1111/joms.12654>
- Oehler, R. L. y Gompf, S. G. (2020). Shortcomings in the US Pharmaceutical Supply Chain: Potential Risks Associated with International Manufacturing and Trade-Related Tariffs. *JAMA*, 324(2), 143-144. <https://doi.org/10.1001/jama.2020.1634>
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). (2013). Interconnected Economies. *Interconnected Economies*. OECD. <https://doi.org/10.1787/9789264189560-en>
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). (2020). *OECD Country Policy Tracker*. <https://oecd.github.io/OECD-covid-action-map/>
- Organización Mundial de la Salud (OMS). (s. f.). *WHO Coronavirus (Covid-19) dashboard*. Consultado en junio 14 de 2021. <https://covid19.who.int/data>
- Paradise, J. F. (2016). The Role of “Parallel Institutions” in China’s Growing Participation in Global Economic Governance. *Journal of Chinese Political Science*, 21(2), 149-175. <https://doi.org/10.1007/s11366-016-9401-7>
- Paradise, J. F. (2019). China’s Quest for Global Economic Governance Reform. *Journal of Chinese Political Science*, 24(3), 471-493. <https://doi.org/10.1007/s11366-019-09610-5>
- Perrings, C., Levin, S. y Daszak, P. (2018). The Economics of Infectious Disease, Trade and Pandemic Risk. *EcoHealth*, 15(2), 241-243. <https://doi.org/10.1007/s10393-018-1347-0>
- Pla-Barber, J., Villar, C. y Narula, R. (2021). Governance of global value chains after the Covid-19 pandemic: A new wave of regionalization? *Business Research Quarterly*, 24(3), 204-213. <https://doi.org/10.1177/23409444211020761>
- Sheffi, Y. (2005). *The resilient enterprise: overcoming vulnerability for competitive advantage*. MIT Press.
- US Congressional Research Service. (2020). *COVID-19: China Medical Supply Chains and Broader Trade Issues*. <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/R/R46304>

- United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD). (2019). *World Investment Report 2019*.
- United Nations Development Programme (UNDP). (1997). *Reconceptualising Governance*.
- Williamson, O. E. (2005). The economics of governance. *American Economic Review*, 95(2), 1-18. <https://doi.org/10.1257/000282805774669880>
- Winkelmann, R. (2008). *Econometric Analysis of Count Data*. Springer Berlin Heidelberg. <https://doi.org/10.1007/978-3-540-78389-3>
- Womack, B. (2017). International Crises and China's Rise: Comparing the 2008 Global Financial Crisis and the 2017 Global Political Crisis. *The Chinese Journal of International Politics*, 10(4), 383-401. <https://doi.org/10.1093/cjip/pox015>
- World Bank. (2020). *World Development Report 2020*.
- World Trade Organization (WTO). (2020). *Trade in Medical Goods in the Context of Tackling Covid-19*. https://www.wto.org/english/news_e/news20_e/rese_03apr20_e.htm
- Yan, B., Chen, B., Wu, L., Zhang, X. y Zhu, H. (2021). Culture, Institution, and COVID-19 First-Response Policy: A Qualitative Comparative Analysis of Thirty-One Countries. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 23(2), 219-233. <https://doi.org/10.1080/13876988.2021.1878458>

Sobre los autores

Carlos Alberto Chaves García

Politólogo por la Universidad Nacional de Colombia; magíster en Análisis de Problemas Políticos, Económicos e Internacionales por la Universidad Externado, y estudiante de Doctorado en Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de la Plata (Argentina). Actualmente, categorizado como investigador asociado ante el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación. Líder del Grupo de Investigación de la Facultad de Gobierno y Relaciones Internacionales de la Universidad Santo Tomás.

Correo electrónico: carloschaves@usantotomas.edu.co

ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-5324-3431>

Yeilor Rafael Espinel Torres

Politólogo por la Universidad Nacional de Colombia y magíster en Estudios Políticos por la Pontificia Universidad Javeriana. Actualmente, se desempeña como coordinador del área de currículo, profesor y tutor del semillero Desarrollo, Políticas Públicas y Anticorrupción de la Facultad de Gobierno y Relaciones Internacionales de la Universidad de Santo Tomás, Bogotá.

Correo electrónico: yeilorespinal@usantotomas.edu.co

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8467-8465>

Angelo Flórez de Andrade

Internacionalista por la Universidad del Rosario y magíster en Ciencia Política por la Universidad de Gotemburgo, Suecia. Ha sido profesor en la Universidad Javeriana, la Universidad del Rosario y la Universidad Jorge Tadeo Lozano. En la actualidad es profesor e investigador en la Facultad de Gobierno y Relaciones Internacionales de la Universidad Santo Tomás.

Correo electrónico: angeloflorez@usantotomas.edu.co

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0411-9271>

Diego Davila Benavides

Candidato a doctor del programa de Derecho, Gobierno y Políticas Públicas de la Universidad Autónoma de Madrid, España. Magíster en Política Social por la Universidad Javeriana, Bogotá. Master in Peace and Development Work por la Universidad de Linnaeus, Växjö, Suecia. Politólogo por la Universidad Javeriana, Bogotá. Actualmente, se desempeña como asesor de la Subdirección Nacional de Investigaciones de la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP) y es docente de tiempo completo y líder de Proyección Social de la Facultad de Gobierno y Relaciones Internacionales de la Universidad Santo Tomás.

Correo electrónico: diegodavila@usantotomas.edu.co

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2117-7422>

Francesco Mancuso

Doctor en Geopolítica por la Universidad de Pisa, Italia. Actualmente, se desempeña como profesor asistente de tiempo completo en el programa de Relaciones Internacionales y Estudios Políticos, de la Universidad Militar Nueva Granada, sede Campus Nueva Granada, Cajicá. Ha publicado diferentes artículos y capítulos en temas relacionados con seguridad, defensa y geopolítica.

Correo electrónico: francesco.mancuso@unimilitar.edu.co

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4084-5900>

Nicolás Villa Moya

Internacionalista por la Universidad del Rosario y magíster en Administración Pública por la Leiden Universiteit en Países Bajos. Durante su estancia en dicho país también obtuvo una certificación

en política pública europea del Montesquieu Institut. Participó en esta publicación en su calidad de profesor de la Facultad de Gobierno y Relaciones Internacionales de la Universidad Santo Tomás.

Correo electrónico: nicovimo05@hotmail.com

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6665-1231>

Octavio González Segovia

Internacionalista por la Universidad de Guadalajara, México; magíster en Economía Política Internacional por la Universidad de Tsukuba, Japón, y doctor en Estudios del Desarrollo Global por la Universidad Autónoma de Baja California, México. Ha laborado como investigador asociado en la Hertie School of Governance en Berlín y como profesor-investigador visitante en la Universidad Militar Nueva Granada. Actualmente, se desempeña como investigador posdoctoral en el Centro de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).

Correo electrónico: omgonzalez@politicas.unam.mx

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4367-2926>

Miguel Gomis

Profesor de la Pontificia Universidad Javeriana (Bogotá, Colombia). Doctor en Ciencia Política y Relaciones Internacionales por la Universidad Complutense de Madrid (con pregrado y maestría de Sciences-po París). Su investigación se centra en el cambio institucional y de políticas. Actualmente, analiza la transformación del Estado de la mano de la cooperación internacional en el Norte de Centroamérica.

Correo electrónico: mgomis@javeriana.edu.co

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-5981-5541>

Andrés Aguilera Castillo

Estudiante del Doctorado Global Studies, Dipartimento di Economía, Società e Política (DESP), Universidad de Urbino, Italia. Magíster en Comercio Internacional por la Universidad de Corea, Seúl, Corea del Sur. Politólogo por la Universidad Nacional de Colombia, sede Bogotá.

Correo electrónico: a.aguilera.castillo@campus.uniurb.it

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9484-7047>

Luis Carlos Castillo Téllez

Estudiante del Doctorado Global Studies, Dipartimento di Economia, Società e Politica (DESP), Universidad de Urbino, Italia. Maestría en Economía, Universidad de Estambul, Turquía. Economista por la Universidad de Bogotá Jorge Tadeo Lozano.

Correo electrónico: l.castillotellez@campus.uniurb.it

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2041-4596>

Martha Isabel Aguilera

Docente ocasional de la Universidad Nacional de Colombia. Magíster en Relaciones Internacionales por la Universidad Sogang, Seúl, Corea del Sur. Socióloga por la Universidad Nacional de Colombia, sede Bogotá.

Irma Liliana Vásquez

Doctora en Ciencia Política por la Università Degli Studi di Pavia, Italia; becaria del proyecto Erasmus Mundus de la Comisión Europea. Especialista en Gerencia de Negocios Internacionales por la Universidad del Rosario y profesional en Lenguas Extranjeras y Negocios Internacionales por la Universidad del Tolima, Colombia. Actualmente, es profesora asociada en la Universidad de La Salle (Colombia).

Correo electrónico: ivasquez@unisalle.edu.co

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-5357-3537>

Diana Vásquez Merchán

Magíster en Política Social por la Pontificia Universidad Javeriana; becaria del Proyecto Talento Humano otorgado por la Gobernación del Tolima, y economista por la Universidad Industrial de Santander. Actualmente, es directora encargada del programa de Economía de la Universidad Católica de Colombia (Bogotá). Ha laborado con entidades como el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, Unidad para Víctimas, Departamento Administrativo Nacional de Estadística y Observatorio Distrital de Víctimas.

Correo electrónico: dtvasquez@ucatolica.edu.co

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0604-746X>

Jaime Edison Rojas

Economista por la Universidad de La Salle; magíster en Ciencias Económicas por la Universidad Nacional de Colombia. Actualmente, se desempeña como profesor asistente de la Facultad de Economía, Empresa y Desarrollo Sostenible de la Universidad de La Salle. Doctorando en Ciencias Económicas, con trabajo de investigación sobre los efectos de la desigualdad en las preferencias políticas de los individuos.

Correo electrónico: jerojas@unisalle.edu.co

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6519-6732>

Índice analítico

A

Agenda *setting* 54, 55, 63-67, 69-71, 74, 88-90

Asociación estratégica 127, 128, 130, 131, 133, 134, 137, 139

B

Bien(es) 25, 69, 80, 253, 254, 307, 308, 311, 315

críticos 17, 310, 326

primarios 188

público(s) (o comunes) 15, 113-115, 120, 207, 222, 219, 326

y servicios 31, 237

Biosecurity real 276

C

Cadena(s)

de suministros 308

globales de alimentos 326

globales de producción 310

globales de valor (CGV) 16, 307, 309, 313, 324, 326

Ciudadanía 11, 39, 47, 54, 63, 69, 89, 98, 99, 105, 116, 117, 119, 158, 176, 204, 312

Corrupción 14, 15, 50, 112, 144, 148, 162, 176-178, 180, 200, 201, 204-208

Covax 102, 219, 220, 231, 245, 246, 250, 257, 258, 264

Crisis

económica 33, 36, 44, 50, 51, 78, 144, 163, 227

fiscal 60, 84, 86

global 97, 216

diplomática 194

política 217

sanitaria 50, 248, 326

social 33, 164

D

Desigualdad 97, 98, 144, 187, 200, 224, 225, 249, 335

Dilema del prisionero 115-117

Diplomacia

climática 14

económica 139

pública 132

sanitaria 138

E

Economía 14, 30, 44, 50, 61, 63, 68, 70, 72, 79, 97, 99, 103, 108, 130-132, 143, 148, 165, 186, 254, 309, 311, 313, 325

Educación 25, 27, 31, 32, 45, 52, 103, 197-200, 202

Estabilidad 131, 159, 205, 256 (macro)económica 35, 57, 61, 75, 78, 79

política 57, 61, 75-77, 206

Exclusión 24-26, 31, 34, 36-38, 114, 264

G

Geopolítica 87, 130, 131, 189, 231, 243

Gobernabilidad 11-14, 43-45, 48, 54-61, 63, 75, 76, 82-85, 87-91, 120, 143, 148-156, 160, 164, 165, 179, 180, 215

Gobernanza 11, 12, 14-16, 43, 44, 48, 54, 87, 131, 175, 178-180, 182-184, 202, 203, 205-208, 215, 216, 218-220, 222-224, 226-230, 232-234, 236-238, 245, 308-313, 315, 319, 320, 324, 325

I

Impeachment 144, 147, 155, 157, 159, 163-165

Inclusión 24-26, 31-34, 37, 46, 149, 187

Ingobernabilidad 44, 56, 58-61, 75, 78-80, 82, 86, 90, 148, 157

Inserción internacional 127, 140

Inteligencia artificial 12, 13, 21, 22, 24, 28-30, 34, 35, 38, 102

Intergovernmental

Organizations 269, 270-273, 275, 277-279, 281, 282, 284-286, 288-289, 291, 292, 294, 295, 297

L

Legitimidad 37, 45, 60, 61, 84, 86-88, 90, 192

M

Medios de comunicación 13, 44, 54, 55, 62, 87, 88, 144, 149, 228

Migración 176, 177, 185, 187, 202, 207, 323

Movilización (social) 43, 45-48, 53, 71, 72, 78, 151, 207

P

Patente(s) 102, 222, 224, 225, 228-231, 237, 257, 264

Política(s)

- comercial 16, 314-316, 321, 323-325
- económica 98, 108
- exterior 14, 59, 85, 128, 131, 132, 136-139, 153, 194, 244, 248, 252, 254, 256
- internacional 87, 130, 243, 313
- públicas 22, 24, 25, 28, 31, 61, 99, 104, 118, 176, 207, 220, 235
- Pobreza 23, 30, 31, 33, 50, 52, 86, 97, 105, 144, 147, 185, 187, 188, 195, 203
- extrema 23, 32, 33, 51, 108, 187
- monetaria 51
- multidimensional 27, 51
- Presidencialismo 14, 153, 154, 156, 157, 164, 165
- Programas sociales 13, 21-26, 28, 30, 34-38
- Propiedad
 - intelectual 222, 228, 229, 247, 250, 259
 - pública 72, 243
 - privada 224
- Public healt* 270, 271, 280, 281, 287

- S**
- Salud 25, 27, 32, 46, 52, 99, 101-106, 114, 116, 198, 201, 219, 221, 227-229, 258, 263, 309, 325, 326

- pública 16, 98, 102, 104, 216, 243, 244, 247, 248, 259, 261, 265, 208, 314
- sistema de... 109-112, 118, 203, 308, 310
- Servicios 29, 31, 59, 86, 186, 237
 - asistenciales 60
 - de salud 106, 109, 201, 228
 - esenciales 162
 - públicos 27, 33, 52, 200, 206, 207
 - sociales 25
- Sisbén 12, 13, 21-24, 30-32, 34-36, 38

- T**
- Teoría de juegos 14, 99, 114, 120
- Tecnología(s) 27, 28, 37, 137, 139, 197, 223, 246, 255, 260, 262
 - de la información y la comunicación (TIC) 13, 21, 28, 29, 35, 37
 - digitales 22, 30
 - disruptivas 30, 34
- Transgovernmental networks* (TGNS) 270-275, 277-282, 284-286, 288-292, 294-297

- V**
- Violencia 48, 50, 57, 63-68, 70, 72, 76-79, 85, 89, 176, 177, 185, 200
- Vulnerabilidad 23, 24, 32, 37, 38, 233



Esta obra se editó en Ediciones USTA
Tipografía de la familia Sabon.
2022

Agendas y debates

La pandemia del covid-19 ha alterado las dinámicas políticas, económicas, sociales, ambientales y culturales en el mundo. Sus consecuencias en distintos órdenes obligan a repensar los mecanismos y escenarios de gobernabilidad y gobernanza en la tercera década del siglo xxi, los cuales se rearticulan bajo nuevas formas que cuestionan la acción política, sus contenidos y propósitos. La irrupción de la pandemia y los desafíos de la pospandemia han afectado las relaciones entre Estado y ciudadanía, en todos los niveles, desde lo local, nacional, regional y global.

Esta obra es una respuesta ante el escenario de pandemia que ha enfrentado Colombia y el mundo, cuyos contenidos, alcances, impactos, vínculos y desafíos para las sociedades (tanto para la academia en general, como para las ciencias sociales en particular) que exigen de la Universidad una reflexión indispensable para identificar y aportar a la comprensión de esta nueva realidad. Bajo la coordinación del Grupo de Investigación de la Facultad de Gobierno y Relaciones Internacionales de la USTA, el presente texto expone diferentes visiones académicas sobre la aplicación de las categorías de gobernabilidad y gobernanza, a partir de una selección representativa de estudios de caso que abordan retos y desafíos que la pandemia ha revelado para los escenarios de gobernabilidad y de gobernanza.

El libro se estructura desde dos niveles de análisis que convergen: el conceptual y el geográfico. En cuanto a lo conceptual, los capítulos se orientan por la aplicación de las categorías de gobernabilidad/gobernanza como ejes conceptuales articuladores de la obra, en línea con lo señalado antes. Desde el nivel de análisis geográfico, el libro se organiza en capítulos con diferentes grados de alcance espacial: la primera parte presenta capítulos de alcance local y nacional; la segunda parte contiene capítulos con enfoque de casos de países latinoamericanos; y la tercera parte se organiza a partir de capítulos con lecturas y discusiones de temáticas de alcance global.



UNIVERSIDAD
SANTOTOMAS
SEDE PRINCIPAL