

# INTEGRACIÓN REGIONAL

UNA MIRADA CRÍTICA

**Grupo de Trabajo CLACSO**

Integración y Unidad Latinoamericana



**CLACSO**

Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales  
Conselho Latino-americano de Ciências Sociais

#11

Diciembre 2020 -  
Enero 2021

**Boletín “Integración regional. Una mirada crítica”.**  
**Nº 11.**  
**Diciembre 2020 - Enero 2021**

Esta edición colaboraron Ariel Noyola Rodríguez y Consuelo Silva Flores.

Comité Editorial:  
 Julián Kan  
 Consuelo Silva Flores

Presentación Pág. 5

**DEBATES** Pág. 7

Gracias al socialismo por la vacuna. Culpar al capitalismo por su distribución  
*Leigh Phillips* Pág. 8

Pfizer está utilizando las reglas de las patentes para socavar el acceso global  
 a la vacuna COVID-19  
*Sarah Lazare* Pág. 17

Cómo la competencia capitalista obstaculizó lanzamiento de la vacuna COVID-19  
*Costas Lapavistas*

Los tratados de libre comercio y la pandemia de coronavirus  
*Enrique Daza* Pág. 25

COVID – 19 y la hegemonía del dólar  
*Ramaa Vasudevan* Pág. 36

Seguridad y soberanía alimentaria  
*Sergio Arancibia* Pág. 46

Recuperación ¿Cómo entenderla?  
*Saúl Escobar* Pág. 48

**CONSTRUYENDO ARGUMENTOS DESDE EL GRUPO DE TRABAJO**

Entrevista a Claudio Lara Cortés  
*Ariel Noyola R.* Pág. 53

**ACERCA DEL GRUPO DE TRABAJO** Págs. 58-59

Participa en las próximas publicaciones del boletín

Otras publicaciones del Grupo de Trabajo

Contáctanos

## PRESENTACION

En esta edición del boletín relevamos uno de los temas que se ha discutido en el seno del Grupo de Trabajo, asociado a la necesidad de avanzar en la coordinación entre los gobiernos de la región para enfrentar juntos la crisis económica, financiera, social y sanitaria profundizada por la pandemia de COVID-19. América Latina es una de las regiones más afectadas a nivel mundial, alcanzando niveles altísimos de desempleo y pobreza. A lo que debemos sumar elevados niveles de contagios y pérdidas de vidas.

Es urgente avanzar en la construcción de alternativas para enfrentar la crisis actual y evitar otra “década pérdida”. Por tanto, recupera vigencia la necesidad de repensar la integración regional como una vía de salida a esta crisis. Estos temas son abordados en la entrevista exclusiva realizada por Ariel Noyola al economista Claudio Lara C.

También hemos relevado algunas notas respecto a la discusión que surge con las vacunas, ya que más allá de representar una “luz de esperanza” para la humanidad, es necesario visibilizar los efectos de la competencia desatada entre los países de mayores y medianos ingresos por acumular enormes cantidades de dosis en desmedro de los países de menores ingresos. El “nacionalismo” de las vacunas pondrá a prueba la iniciativa COVAX, pero además abrirá la discusión acerca de los monopolios de las patentes y como éstas extienden o prolongan la crisis sanitaria.

# ***DEBATES***

## GRACIAS AL SOCIALISMO POR LA VACUNA. CULPAR AL CAPITALISMO POR SU DISTRIBUCIÓN.

LEIGH PHILLIPS<sup>1</sup>

La asombrosa velocidad del desarrollo de la vacuna COVID-19 es una gloriosa maravilla de la ciencia, la cooperación y la planificación económica: un vistazo de cuánto más podría producir y lograr un mundo igualitario. Pero la ética del bote salvavidas del lanzamiento de vacunas es una demostración horrible de la ineficiencia y crueldad del capitalismo.

Cuando la enfermera May Parsons administró la primera inyección en el mundo de la vacuna Pfizer-BioNTech COVID-19 a la abuela británica de noventa años Margaret Keenan, aplaudida por docenas de miembros del personal médico del Hospital Universitario de Coventry, fue tan glorioso y conmovedor como el que jamás haya visto la humanidad.

Una asombrosa maravilla de la ciencia, la planificación económica y la cooperación humanista desinteresada de miles de investigadores en todo el mundo, el desarrollo de esta y otras vacunas pisándole los talones a Pfizer ha llevado apenas nueve meses desde el descubrimiento de la enfermedad, en lugar de los años o incluso décadas que tal investigación y desarrollo médicos normalmente requieren. Ofrecen una idea de cuánto más podría producir y lograr un mundo racionalista e igualitario, liberado de las cadenas de las ganancias.

Si bien el gigante farmacéutico privado estadounidense y su socio biotecnológico alemán pueden llevar el nombre de la primera vacuna, esto no es un triunfo para el capitalismo. Pfizer-BioNTech, junto con el segundo clasifica-

do, Moderna, y los otros favoritos, todos dependieron de años de financiación del sector público para su éxito y, en muchos casos, de la investigación realizada por el gobierno o los laboratorios de universidades públicas mucho antes de 2020. Y nuevamente durante este año de pandemia, estas empresas privadas confiaron en el seguimiento y financiamiento del proceso de desarrollo de vacunas por parte del Estado o, en el caso de Pfizer, en la compra garantizada por el Estado de millones de dosis.

En muchos casos, los gobiernos nacionales organizaron acuerdos de compra y soporte de fabricación previo a los resultados de los ensayos clínicos para que la implementación pudiera comenzar apenas se otorgara la aprobación regulatoria, en lugar de tener que esperar la aprobación antes de que pudiera comenzar la fabricación. Washington prometió comprar la vacuna Pfizer por un valor de unos US\$ 2 mil millones y garantizó alrededor de US\$ 2,5 mil millones a Moderna para el desarrollo y fabricación de su opción.

La increíble velocidad del desarrollo de la vacuna casi compensa la predecible noticia de que el director de Pfizer cobró el 62 por ciento de sus acciones el mismo día en que la compañía dio a conocer los resultados de su prueba de vacuna que muestra una eficacia superior al 90 por ciento y que los ejecutivos de Moderna hicieron movimientos similares después de su propio anuncio. En ambos casos, la venta de acciones ocurrió a través de lo que las firmas insisten en que fue una aplicación preestablecida y totalmente conforme al libro de la Regla 10b5-1<sup>2</sup>, que permite la ley de uso de información privilegiada. Pero, como ha informado National Public Radio (NPR), los expertos en ética del uso de infor-

<sup>2</sup> La Regla 10b5-1, establecida por la Comisión de Bolsa y Valores (SEC) en 2000, permite a los iniciados de las corporaciones que cotizan en bolsa establecer un plan de negociación para vender las acciones de su propiedad. Es una aclaración de la Regla 10b-5, creada bajo la Ley de Bolsa y Valores de 1934, que es el vehículo principal para la investigación de fraude de valores.

mación privilegiada dicen que esta es la defensa más débil de lo que es un comportamiento “muy sospechoso” o “totalmente inapropiado”. Incluso si somos ingenuamente caritativos en nuestra evaluación de la ética de estos movimientos, estratégicamente, siguen siendo profundamente estúpidos, dada la magnitud de las dudas sobre las vacunas.

No basta con ser ético, uno debe ser visto también como ético. Por lo tanto, incluso parecer estar involucrado en el uso de información privilegiada con respecto al desarrollo de vacunas es un regalo para los activistas anti-vax y los conspiradores de COVID.

Dejando a un lado esos fiascos éticos del tráfico de información privilegiada, el rápido desarrollo de la vacuna ha sorprendido a los expertos. Sabían más que nadie cuánto tarda normalmente el desarrollo de una vacuna. Durante años, estos mismos investigadores de enfermedades infecciosas, médicos y funcionarios de salud pública han condenado a los gigantes farmacéuticos por salirse en gran medida del negocio del desarrollo de vacunas hace varias décadas. Contrariamente a la leyenda anti-vax, las compañías farmacéuticas son, en realidad, reacias a participar en la producción de vacunas debido al riesgo financiero involucrado y su absoluta falta de rentabilidad. Ahora, de repente, ante una amenaza existencial cercana, cuando el Estado golpea las puertas de los directores ejecutivos y asume todos los riesgos financieros, aparecen vacunas de una eficacia asombrosa después de unos meses.

Es casi idéntico a lo que sucedió durante la Segunda Guerra Mundial, cuando el gobierno de Estados Unidos, frustrado por la intransigencia de las empresas químicas y las empresas farmacéuticas nacientes por temor a la falta de rentabilidad, simplemente ordenó la cooperación entre empresas, tomó decisiones de inversión en nombre del sector privado, y cubrió los costos de

investigación, desarrollo y fabricación. El resultado fue el desarrollo o mejora de diez vacunas de importancia militar. Los mismos esfuerzos de planificación en tiempos de guerra produjeron el lanzamiento masivo del primer antibiótico, la penicilina.

En el futuro, estas lecciones muestran que las ineficiencias del mercado ahora deben eliminarse permanentemente para el desarrollo de vacunas relacionadas con todas las demás enfermedades infecciosas que adolecen de una escasez de I + D privada. Para la tuberculosis, por ejemplo, solo tenemos una vacuna débil y centenaria que mejora el problema, pero es insuficiente para prevenir muertes por TB cada año equivalentes a las muertes por COVID-19. En 2020, COVID mató a 1,7 millones en todo el mundo; en 2019, la tuberculosis mató a 1,4 millones.

Pero antes de sacar el champagne y brindar por nuestros científicos y médicos genuinamente heroicos, debemos reconocer que, si bien estas vacunas son una luz al final de un túnel muy largo, ese mismo túnel será aún más largo de lo necesario, gracias una vez más a la irracionalidad, ineficiencia e injusticia del capitalismo.

Será especialmente injusto para quienes viven en el mundo en desarrollo, e incluso en muchas partes más pobres y menos pobladas del occidente desarrollado, habrá crueldades para quienes viven fuera del núcleo metropolitano, como ya ha habido a lo largo de 2020 en Estados Unidos especialmente. En la primavera, abundaban las historias de pruebas, equipos de protección personal y máquinas de ventilación que se distribuían en función de quién podía pagar más en lugar de quién más los necesitaba. Incluso los gobernadores republicanos de los Estados pequeños estaban furiosos por la forma en que se cancelaban los pedidos, pagados en su totalidad, de equipos esenciales, a veces a mitad del envío, para ganar más dinero al servicio de jurisdicciones más ricas. Un delito casi idéntico ya está en

marcha una vez más, pero esta vez con respecto a la logística de fabricación y distribución de vacunas.

## REVOLUCIÓN DE ARNm DE MODERNA

Para explicar la profunda injusticia y las enormes ineficiencias de lo que está a punto de suceder con respecto a la distribución nacional y mundial de las vacunas COVID-19, debemos tomar un breve desvío para explicar cómo funcionan estas vacunas, en particular, las primeras en salir que son muy diferentes, incluso revolucionarias, en comparación con otras vacunas.

Las vacunas convencionales funcionan esencialmente de la misma manera que lo hicieron cuando se descubrieron en los días de Louis Pasteur. La inoculación implica la exposición a un virus debilitado o muerto, que presenta al sistema inmunológico un antígeno, una estructura molecular que forma parte de un patógeno que provoca una respuesta del sistema inmunológico. El antígeno en el que nos enfocamos, con respecto al virus SARS-CoV-2 que causa COVID-19, es la infame proteína en forma de “spike” que cubre su superficie. El sistema inmunológico entonces puede recordar y reconocer cualquier versión “viva” del patógeno si, en el futuro, intenta invadir el cuerpo. Ahora el sistema inmunológico tiene una capacidad preparada para combatirlo y derrotarlo. Dependiendo del virus, esta protección puede durar toda la vida, algunos años o incluso algunos meses, de ahí la necesidad de inyecciones de refuerzo para algunas vacunas.

Las vacunas tradicionales han existido durante más de un siglo, por lo que la tecnología está madura y el proceso de fabricación está bien establecido, incluso si la cadena de suministro está algo debilitada debido a la retirada de las grandes farmacéuticas de décadas no solo de la I + D de vacunas, sino también producción de vacunas. El principal desafío con respecto al rápido

lanzamiento de las vacunas tradicionales es que deben “cultivarse” en huevos de gallina o células de insectos. Cada lote lleva varias semanas.

Hay ocho técnicas principales de vacuna, que incluyen un puñado de versiones tradicionales de virus debilitados, entre las aproximadamente doscientas candidatas de vacunas COVID que se encuentran en diversas etapas de desarrollo (actualmente, hay cincuenta y siete que se encuentran en ensayos clínicos). En este momento, las vacunas Pfizer-BioNTech y Moderna son de interés más inmediato y son las más emocionantes en términos de la posibilidad de que puedan revolucionar la producción de vacunas. Son vacunas de ARN mensajero, o ARNm, cuyo concepto ha estado en desarrollo durante muchos años, financiado principalmente por, no le sorprenderá saber a estas alturas, el sector público (la vacuna Oxford-AstraZeneca utiliza un método diferente, o “plataforma molecular” - más sobre esto en breve).

El ARN mensajero, como recordarás de la biología de la escuela secundaria, es la molécula que transcribe las instrucciones en tu ADN. Esta transcripción luego es leída por los ribosomas, las pequeñas máquinas en sus células que usan estas instrucciones transcritas para fabricar las proteínas que componen casi todo en su cuerpo. Con las vacunas de ARNm, en lugar de presentar al sistema inmunológico un virus completo, que ha tardado semanas en crecer en los huevos de gallina, solo este fragmento de ARNm, incrustado en una nanopartícula lipídica (una molécula de grasa que lo ayuda a ingresar a una célula) con instrucciones sobre cómo fabricar un antígeno viral, se inyecta en el cuerpo. Luego, el ARNm dirige a las fábricas de proteínas ribosómicas de la célula para que produzcan copias del antígeno (el “spike”, en este caso), sin virus. El sistema inmunológico reconoce los “spike” como extraños y los ataca.

Es muy inteligente en varios niveles. Se

requieren dosis mucho más pequeñas para provocar una respuesta inmune, lo que significa que se pueden producir cantidades mucho más rápidas que las vacunas tradicionales. Además, una vez que se conoce la secuencia genética de una proteína antigénica, puede reutilizar rápidamente el mismo equipo de fabricación (biorreactores) para este nuevo antígeno. Mientras tanto, la fabricación convencional de vacunas requiere un equipo a medida ligeramente diferente cada vez. La plataforma molecular de ARNm ya se había desarrollado mucho antes de la pandemia de COVID-19, lo que significaba que tan pronto como se identificara la secuencia genética para el “spike”, lo que sucedió pocos días después del descubrimiento de la enfermedad, la vacuna podría comenzar a producirse de inmediato. Lo que llevó tiempo fueron los ensayos clínicos y, para acelerarlos, las diferentes fases de los ensayos se realizaron en paralelo en lugar de secuencialmente, como es la práctica habitual.

Ésta es la razón por la que el desarrollo de vacunas ha sido tan rápido.

En el futuro, cuando nos enfrentemos a otros brotes de virus nuevos, siempre y cuando hayamos configurado el equipo de producción de ARNm con anticipación, listo para funcionar, simplemente podemos encenderlos con la nueva secuencia genética del antígeno. Como puede pasar mucho tiempo entre los brotes, sin ninguna oportunidad de lucro, es probable que dichas instalaciones deban ser mantenidas o al menos financiadas por el Estado simplemente como un servicio público, como los sistemas de alcantarillado o, más análogamente, como los cuerpos de bomberos, pagados principalmente para estar allí, listos para cuando llegue la emergencia.

## DIEZ GRANDES CONGELADORES Y DOS GRANDES TERMOS

La desventaja es que, si bien algunos otros

tipos de vacunas pueden mantenerse estables en refrigeradores normales, los vehículos de nanopartículas de lípidos para el ARNm deben mantenerse ultrafríos para evitar su descomposición. La molécula de ARNm también comienza a descomponerse a temperatura ambiente. La vacuna Pfizer-BioNTech requiere refrigeradores que puedan mantener la combinación a una temperatura de -70°C (-94°F).

Y esto, lo que se llama una “cadena de frío”, una cadena de suministro sensible a las bajas temperaturas, es donde enfrentamos solo el primero de una serie de obstáculos para la implementación eficiente y justa de las vacunas que son causadas o exacerbadas por la irracionalidad del mercado.

La distribución de alimentos en todo el mundo ya depende de una cadena de frío altamente desarrollada, pero una cadena ultrafrío, con el tipo de temperaturas que requiere la vacuna Pfizer, es un paso más allá. Es común que los laboratorios de investigación tengan congeladores que puedan mantener las cosas tan frías, pero no las farmacias donde, por ejemplo, podría haber recibido una vacuna contra la gripe.

Pfizer envía la vacuna en cajas de hielo seco. Una vez recibido, el hielo seco debe reponerse en un día. Una vez que se saca de las cajas de hielo seco, la vacuna se puede conservar a la temperatura normal del refrigerador durante veinticuatro horas, o un máximo de dos horas una vez descongelada a temperatura ambiente. Los congeladores ultrafríos pueden prolongar la vida útil en seis meses y, en principio, están disponibles comercialmente.

Como resultado, los principales hospitales de las áreas metropolitanas están tratando de acceder a estos congeladores muy fríos, pero también muy caros (que cuestan entre USD 10 y USD 15,000 cada uno). Y al igual que la búsqueda de equipos de protección personal (EPP) y máqui-

nas de ventilación, un enfoque desorganizado de cada uno para sí mismo ha regresado. Las zonas rurales y los pueblos con poblaciones más reducidas están siendo pisoteados por la estampida. La pandemia ha golpeado las finanzas de los hospitales menos acomodados y estos son gastos que a menudo no pueden pagar. Incluso los fabricantes les dicen a los hospitales que podrían pagar uno o dos congeladores que la entrega tardará meses; los hospitales más ricos y grandes que pueden comprar al por mayor tienen prioridad.

Esto no es simplemente injusto, es irracional. Las regiones y los hospitales que pueden pujar más alto no son necesariamente los más necesitados. Las áreas rurales y los pueblos pequeños tienden a tener un mayor porcentaje de personas mayores, así como un mayor número de residentes más pobres, quienes, a su vez, tienen una mayor incidencia de condiciones subyacentes. Este desajuste entre la necesidad y la oferta extiende la duración de la pandemia más allá de lo que podría ser de otro modo, lo que pone en peligro a esas regiones más ricas más de lo necesario, porque ninguno de nosotros está a salvo hasta que todos estemos a salvo.

En un artículo esencial en el servicio de noticias biomédicas STAT sobre el escándalo de la desigualdad de las cadenas ultrafrías, Olivia Goldhill citó a un director de abastecimiento de Vizient, un grupo de compradores de hospitales, diciendo “Es otro buen ejemplo de cómo todos nuestros hospitales rurales están al final de una cadena de suministro con menos apalancamiento para realizar compras importantes. Es el salvaje oeste de la cadena de suministro; no es así como se lucha contra una pandemia”.

Y este es el país más rico del mundo. Si la gestión de cadenas ultrafrías está fuera del alcance de los pueblos pequeños de Estados Unidos, la situación es aún más grave en el mundo en desarrollo. En los países menos desarrollados, la barrera no es simplemente el acceso al tipo

correcto de congeladores, sino electricidad confiable para alimentar cualquier tipo de refrigerador.

Las vacunas contra el ébola se pudieron distribuir en diferentes sitios de la República Democrática del Congo durante el apogeo de esa epidemia regional, utilizando termos Arktek especiales de alta tecnología que pueden mantener su contenido a las temperaturas ultrafrías requeridas. Pero los termos cuestan USD 2,000 cada uno. Bill Gates está prometiendo pagar la cuenta de los termos Arktek para las vacunas COVID en regiones como esta. Pero la humanidad no debería tener que depender de la buena voluntad de los multimillonarios para hacer frente a una pandemia.

Otras vacunas que están por llegar son menos exigentes. Moderna, con una eficacia similar a la de Pfizer, se puede almacenar a solo -20°C (-4°F), dentro del rango de temperatura de un congelador normal.

La esperanza es que otras vacunas candidatas que utilicen enfoques diferentes sean menos sensibles a la temperatura. La vacuna desarrollada por investigadores de la Universidad de Oxford que posteriormente se asoció con la empresa farmacéutica británico-sueca AstraZeneca también emplea una plataforma molecular novedosa, esta vez un “vector viral”, un adenovirus que causa resfriados en chimpancés, pero no en humanos, cuyos genes están modificados para producir la proteína de “spike” COVID en su caparazón, pero se puede almacenar a temperaturas normales de refrigerador. La vacuna Novavax, cuyos ensayos clínicos de fase 3 deben completarse a finales de enero 2021, también es estable en el frigorífico, al igual que la vacuna desarrollada por la asociación Sanofi-GlaxoSmithKline (aunque sus resultados hasta ahora han sido decepcionantes, y una reformulación de la vacuna significa que la aprobación probablemente no se dará antes del cuarto trimestre de 2021).

Pero bajo estas circunstancias, una vez más, en el mundo en desarrollo, o incluso en un territorio de Estados Unidos como Puerto Rico, que sufrió apagones prolongados a raíz del huracán María, un refrigerador viejo y simple no sirve de nada si la electricidad se corta durante horas o días.

¿Y si la eficacia de estas opciones de vacunas más fáciles de distribuir es menor que la de las vacunas de ARNm? Los resultados de la vacuna Oxford-AstraZeneca sugieren inicialmente que tiene una efectividad de entre el 70 y el 90 por ciento (en comparación con el 95 por ciento de las opciones de Pfizer y Moderna). Esto aún es sobresaliente y muy superior a las tasas de eficacia del 40 al 60 por ciento de la vacuna anual contra la gripe. Pero es probable que quienes viven en las zonas rurales de Estados Unidos y el mundo en desarrollo todavía sientan que son de alguna manera de segunda clase, lo que, por supuesto, desde el punto de vista del mercado, lo son. Y nuevamente, esto es irracional, incluso para los ricos: el desajuste entre la necesidad y el suministro, al entregar vacunas potencialmente menos efectivas no a quienes las necesitan menos sino a quienes tienen menos riqueza, prolonga innecesariamente la duración de la pandemia que nos amenaza a todos.

### **ACCESO PRIORITARIO A LAS VACUNAS PARA JUGADORES DE LA LIGA NACIONAL DE HOCKEY**

Incluso si todas las opciones de vacunas no tuvieran problemas con la sensibilidad a la temperatura, otros problemas relacionados con la producción y distribución serían lo suficientemente desafiantes. Dada la tasa de reproducción (el infame número básico de reproducción, o R0) de COVID observada en los países antes del bloqueo y asumiendo una vacuna con una eficacia del 100 por ciento, alrededor del 60-70 por ciento de la población mundial necesitaría vacunarse

para lograr inmunidad colectiva que bloqueará la transmisión del SARS-CoV-2. Las vacunas COVID no son 100 por ciento efectivas, por lo que el número real será mayor, pero esto nos da una buena base para lo que se necesita lograr.

Tanto las vacunas Pfizer como Moderna son 50 por ciento efectivas después de una dosis y solo logran sus tasas de eficacia más altas con dos dosis. Eso significaría que, como mínimo, se necesita fabricar un total de más de 8 mil millones de dosis para cubrir el 60 por ciento de los 7 mil millones de personas del mundo. A modo de comparación, durante la última década, mil millones de niños en todo el mundo han sido vacunados contra paperas, sarampión, rubéola, polio, tétanos y fiebre amarilla. Es por eso que hay una gran esperanza en la vacuna de dosis única de Johnson & Johnson.

Mientras tanto, Pfizer predice que podrá producir 1.300 millones de dosis para fines de 2021. Moderna afirma que puede producir otros mil millones en el mismo período de tiempo. ¿Pero eso resulta ser aproximadamente 2 mil millones? No necesariamente. Una empresa realizará estas estimaciones basándose en lo que sus propios proveedores (de biorreactores, dispositivos de filtración, viales, nucleótidos, enzimas y otros insumos y equipos) estiman que pueden proporcionar. El proveedor le dirá a Pfizer que pueden ofrecer mil millones de widgets, por ejemplo, pero luego Moderna llamará al mismo proveedor y obtendrá el mismo número hipotético. Esos mil millones de widgets disponibles son para ambos combinados.

Incluso si todo se desarrollara sin problemas, desde la fabricación hasta la distribución local, en el punto de atención, el lugar donde se inyecta la vacuna en los brazos de las personas, no hay suficientes trabajadores en el terreno en Estados Unidos para realizar la inoculación, así como para manejar la vacuna asociada publicidad para explicar dónde y cómo vacunarse (y

para combatir las dudas sobre las vacunas), programación de software y tareas relacionadas. La Asociación de Funcionarios de Salud Estatales y Territoriales y la Asociación de Administradores de Inmunización han solicitado que el Congreso entregue un poco más de USD 8 mil millones para cubrir el costo a nivel estatal de contratar y capacitar personal adicional. Unos 200 millones de dólares distribuidos por los Centros para el Control y Prevención de Enfermedades es todo lo que han recibido hasta ahora.

Mientras tanto, ya estamos viendo ejemplos de intentos descarados de “hacer cola”. El médico que es sobornado por un paciente adinerado para, empujarlo, guiñar un ojo, clasificarlo como asmático es, por grotesco que sea, no tanto el problema. Numéricamente, estos fraudes no deberían representar mucho. Y cuanto más estrictos sean los controles sobre tales trampas, mayor será la probabilidad de que aumenten las barreras burocráticas para el despliegue. Hasta cierto punto, uno simplemente tiene que aceptar un cierto nivel de villanía egoísta, pero mezquina. Es el salto de colas corporativo más generalizado, lubricado por las estructuras existentes de cabildeo profesional, lo que amenaza con hacer a un lado a quienes tienen la necesidad más urgente de vacunación.

Los estudios de Hollywood gastaron cientos de miles de dólares en cabildeo exitoso para la clasificación de trabajadores esenciales en California y Entretenimiento Mundial de Lucha Libre hizo lo mismo en Florida. Hoy, cuando se lanzan las primeras vacunas, la Asociación de Banqueros Estadounidenses está presionando a los Centros para el Control y Prevención de Enfermedades para que los cajeros de los bancos y los oficiales de préstamos sean priorizados para la vacunación como “trabajadores esenciales”, al igual que la Liga Nacional de Hockey para sus jugadores, y Uber y DoorDash para sus conductores.

Salvaje Oeste, de hecho. Lo que se requiere es que el gobierno intervenga en un grado mayor que el experimentado bajo la gestión de Donald Trump para planificar, o al menos guiar con mano firme, partes de la cadena de suministro de producción y distribución de vacunas, como ocurrió en muchos países con respecto a la fabricación de equipos de protección personal, ventiladores y camas de hospital. Cuanto mayor sea el flujo de fabricación y distribución de vacunas, menos importan esas “colas”.

Los especialistas en la cadena de suministro argumentan que en el caso de COVID-19, la planificación de la demanda es de una magnitud tan diferente en comparación con la distribución histórica de vacunas que requerirá que los gobiernos normalicen (estabilicen) y optimicen las cadenas de suministro de vacunas, tal como era necesario con los equipos de protección personal. Si bien el presidente Trump finalmente invocó la Ley de Defensa de la Producción para obligar a las empresas a producir equipos de protección personal y utilizó autorizaciones de uso de emergencia para permitir que nuevos proveedores que ingresaran al mercado, en su mayor parte, los mercados privados se quedaron a su suerte con respecto a la crisis de equipos de protección personal, con una supervisión gubernamental insuficiente y en gran medida fracasaron. Surgió un sospechoso mercado de “corredores” de equipos de protección personal, en el que figuras turbias que afirmaban ser corredores dijeron que ayudarían a localizar y adquirir dichos equipos para hospitales, clínicas y otras organizaciones de primera línea. Si bien algunos de estos eran legítimos, aunque aprovechaban una situación de crisis, muchos eran simplemente operaciones improvisadas sin experiencia en cadenas de suministro médico. De cualquier manera, legítima o criminal, los corredores regularmente no lograban asegurar lo que habían prometido.

Para evitar que esto vuelva a ocurrir, Joe

Biden podría utilizar una aplicación más agresiva de la Ley de Defensa de la Producción, que permite al ejecutivo incentivar a las empresas a expandir la producción dentro de la capacidad de fabricación nacional existente de insumos críticos para la cadena de suministro de vacunas, para incentivar la expansión de la nueva capacidad de fabricación y contratar personas con la experiencia necesaria para supervisar y planificar dicha producción. Según la ley, el gobierno federal podría hacerse de los recursos necesarios, incluida la contratación de expertos y proveedores en cadena de suministro y logística para construir un proceso centralizado de adquisición y entrega. En caso de que haya “cuellos de botella” o escasez de transporte, la Ley de Defensa de la Producción, también permite la activación de la Flota Aérea de Reserva Civil, en esencia, redactando a aerolíneas privadas como Delta o United.

Es ineficiente para cada uno de los Estados diseñar y poner en marcha sus propios planes de distribución de vacunas. En cambio, el gobierno federal está mejor posicionado para organizar la recopilación de información en la totalidad del sistema, en asistencia con los gobiernos locales y estatales y los proveedores de salud, y luego retroalimentar esos datos en la cadena para alterar los planes de producción y distribución a medida que el consumo de vacunas cambia dinámicamente. Es precisamente porque la logística es tan complicada que el Estado necesita tomar el relevo del caos del mercado.

## VACUNACIONALISMO

Pero un giro agresivo por parte de la administración entrante de Biden solo suavizaría los crujidos de la cadena de suministro nacional y las irracionalidades del mercado. No haría nada para detener la injusticia y la falta de lógica de las vacunas a nivel mundial.

En junio, Jacobin informó cómo empresas

farmacéuticas como Gilead Sciences, AstraZeneca y Sanofi buscaban extensiones a sus patentes sobre medicamentos con posibles aplicaciones de COVID-19, como remdesivir (cuyo precio Gilead subió hasta USD 3,000 por paciente, aunque el costo es de solo USD 9), y simultáneamente presionando para que se elimine el lenguaje de una resolución de la Organización Mundial de la Salud (OMS) que hacía referencia al derecho de los países a anular las patentes durante emergencias de salud para fabricar versiones genéricas de los mismos medicamentos de manera económica y rápida. El esfuerzo de cabildeo fue apoyado a su vez por diplomáticos estadounidenses, británicos, japoneses y suizos.

La mayoría de estos mismos villanos están de nuevo, pero esta vez con respecto a las vacunas. Los países ricos están intentando bloquear una propuesta de Sudáfrica e India ante la Organización Mundial del Comercio para liberar a los países miembros de los requisitos para hacer cumplir las patentes de vacunas relacionadas con COVID.

Hilarantemente, el argumento presentado por el representante comercial de Estados Unidos de por qué es que la pérdida de tales protecciones de propiedad intelectual, incluso temporalmente, amenazaría los incentivos para la innovación de vacunas, como si casi cada centavo del costo de investigación, desarrollo y fabricación de las vacunas no procedieran del sector público. La innovación de la vacuna COVID-19 es completamente un producto del Estado.

Pero independientemente de la pura audacia de estos bandidos desvergonzados, la retención del monopolio de los medicamentos y vacunas COVID necesariamente restringe el suministro. Una vez más, el interés de estas empresas inhibe la producción y la asignación racionales. La función objetiva de la sociedad humana en este momento es derrotar al virus lo más rápido posible. Está en desacuerdo con la función objetivo de los actores del mercado: la maximiza-

ción del beneficio. Incluso los ricos que pueden beneficiarse de tal aplicación de patentes están aumentando su propio riesgo de infectarse y morir de COVID-19 a través de esta misma iniciativa.

No es de extrañar entonces, en este entorno ético de cada uno para sí mismo, que en los últimos días, los investigadores del Centro de Innovación en Salud Global de la Universidad de Duke hayan calculado que un puñado de países ricos ya se han apoderado, a través de acuerdos de compra anticipada destinados a destinatarios nacionales, unos 600 millones de dosis de la vacuna Pfizer, casi la mitad de la cantidad que la compañía estima que puede producir para fines del próximo año. El estudio concluyó que COVAX, una plataforma global para garantizar el acceso equitativo a las vacunas COVID, ha comprado dosis suficientes para cubrir solo 250 millones de personas, independientemente de la capacidad de pago de una nación. El pacto COVAX tiene como objetivo entregar unas 2 mil millones de dosis de vacunas para fines del próximo año, cubriendo al 20 por ciento de las personas en 91 países de África, Asia y América Latina.

Muchos de estos países ricos que han firmado acuerdos paralelos para garantizar su acceso nacional a grandes envíos de vacunas también se inscribieron en COVAX. El pacto fue en sí mismo una iniciativa de Francia y la Unión Europea. Sin embargo, estos mismos países están, en efecto, socavando el mismo pacto que firmaron al hacer una oferta para abrirse paso al frente de la línea. Los investigadores estiman que, como resultado de este “vacunacionalismo”, la mayoría de las personas en los países de bajos ingresos tendrán que esperar hasta algún momento de 2024 para vacunarse.

El vacunacionalismo extenderá la pandemia por años. Para empeorar las cosas, los documentos internos de la secretaría de COVAX filtrados a Guardian han revelado que sus gerentes creen que el plan tiene un riesgo “muy alto” de fracaso, ya que solo ha logrado recaudar USD 2.1

mil millones de los USD 4.9 mil millones que estima necesario para alcanzar su meta del 20 por ciento para el 2021.

Lo que todo esto nos dice es que la planificación económica al servicio de la erradicación más rápida de la enfermedad es insuficiente si dicha planificación se mantiene a nivel nacional. En este caso, cada país actúa en el mismo interés propio que cualquier CEO de Pfizer o Moderna, pero en el mercado de la competencia nacional. Por supuesto, se suponía que COVAX era ese superintendente supranacional y extramercado de tal planificación global. Pero COVAX no es un estado global. Al igual que la OMS, no tiene suficientes recursos ni capacidad legal para hacer cumplir su plan como lo hace un Estado.

Lo mejor que la humanidad puede esperar en el corto plazo para derrotar este vacunacionalismo y el salvaje oeste del despliegue de vacunas es la vergüenza popular e internacionalista de su injusticia e irracionalidad. Pero mirando más allá del horizonte de COVID-19, la amenaza de futuras pandemias, y entre ellas habrá algunas que no son tan indulgentes como este coronavirus, requiere en algún momento una discusión seria sobre cómo se puede construir la democracia global de abajo hacia arriba, y como en una democracia, la planificación económica mundial puede controlar las ineficiencias, irracionalidades e injusticias de los mercados.

Porque nadie está a salvo hasta que todos estemos a salvo.

## **PFIZER ESTÁ UTILIZANDO LAS REGLAS DE PATENTES PARA SOCAVAR EL ACCESO GLOBAL A LA VACUNA COVID-19**

SARAH LAZARE<sup>1</sup>

El gigante farmacéutico Pfizer, cuya vacuna para el COVID-19 con su socio alemán BioNTech fue aprobada recientemente (11 de diciembre de 2020) para uso de emergencia en Estados Unidos, se ha convertido en un opositor vocal de un esfuerzo global para garantizar que los países pobres puedan acceder a la vacuna.

En el mes de octubre, India y Sudáfrica presentaron una propuesta para que la Organización Mundial del Comercio (OMC) detuviera la aplicación de las patentes para tratamientos COVID-19, en virtud del acuerdo “Aspectos sobre los derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio” o ADPIC. Ahora con el apoyo de casi un centenar de países, la propuesta permitiría una producción más asequible de tratamientos genéricos durante la pandemia.

A medida que los países ricos acumulan existencias de vacunas y un estudio advierte que una cuarta parte de la población mundial no recibirá la vacuna hasta 2022, la propuesta, si se aprueba, podría salvar innumerables vidas en el Sur Global.

Pero hasta ahora, Estados Unidos, la Unión Europea, Gran Bretaña, Noruega, Suiza, Japón y Canadá han bloqueado con éxito esta propuesta, en un contexto en el que la demora seguramente traerá más muertes.

La industria farmacéutica, preocupada por proteger sus ganancias, es un socio poderoso en esta oposición, con Pfizer entre sus líderes. “La propiedad intelectual, que es la sangre del

sector privado, es lo que trajo una solución a esta pandemia y no es una barrera en este momento”, declaró Albert Bourla, director ejecutivo de Pfizer. Y en un artículo del 5 de diciembre en The Lancet, Pfizer registró su oposición a la propuesta, diciendo que “un modelo único para todos ignora las circunstancias específicas de cada situación, cada producto y cada país”.

Los llamamientos de Pfizer dan la impresión de que el marco de las normas de propiedad intelectual y los monopolios farmacéuticos son un orden global de sentido común cuyos beneficios para la sociedad humana son evidentes. Pero, en realidad, estas normas internacionales son relativamente recientes y fueron moldeadas, en parte, por la propia Pfizer.

Desde mediados de la década de 1980 hasta principios de la de 1990, la empresa desempeñó un papel fundamental en el establecimiento de las mismas reglas de propiedad intelectual de la OMC que ahora invoca para argumentar en contra de la liberación de suministros de vacunas para los países pobres. La “sangre del sector privado” a la que apela Bourla no es un estado natural de cosas, sino que refleja una estructura comercial global que la compañía ayudó a crear, en detrimento de las personas pobres de todo el mundo que buscan acceso a medicamentos que salvan vidas.

### **UNA CAMPAÑA CORPORATIVA**

A mediados de la década de 1980, Edmund Pratt, entonces presidente de Pfizer, tenía una misión: asegurar que se incluyeran protecciones sólidas a la propiedad intelectual (PI) en las negociaciones de la Ronda Uruguay del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT): las negociaciones comerciales multinationales que resultarían en el establecimiento de la OMC en 1995. Su cálculo era simple: tales protecciones eran vitales para proteger la “competi-

<sup>1</sup> Es editora web en In These Times. Tiene experiencia en periodismo independiente para publicaciones como Intercept, The Nation y Tom Dispatch.

tividad” global - o el resultado final - de su empresa y otras industrias estadounidenses.

Para su gran ventaja, Pratt tenía un poder institucional considerable más allá de su rango corporativo. Como señalan los autores Charan Devereaux, Robert Z. Lawrence y Michael D. Watkins en su libro “Case studies in US trade negotiation”, Pratt formó parte del Comité Asesor sobre Negociaciones Comerciales de las administraciones de Carter y Reagan.

En 1986, cofundó el Comité de Propiedad Intelectual, que continuaría construyendo relaciones con industrias de Europa y Japón, se reuniría con funcionarios de la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual de las Naciones Unidas y cabildaría agresivamente, todo con el propósito de garantizar la inclusión de la propiedad intelectual en las negociaciones comerciales.

Tanto a nivel mundial como nacional, Pfizer jugó un papel importante en la promoción de la idea de que el comercio internacional debe depender de reglas estrictas de propiedad intelectual, mientras que considera que los países que no siguen las reglas de propiedad intelectual de Estados Unidos participan en la “piratería”.

Como señalan Peter Drahos y John Braithwaite en su libro “Information feudalism”, “como el latido de un tom-tom, el mensaje sobre la propiedad intelectual se difundió a lo largo de las redes empresariales a las cámaras de comercio, los consejos empresariales, los comités empresariales, las asociaciones comerciales y organismos empresariales. Progresivamente, los ejecutivos de Pfizer que ocupaban puestos clave en organizaciones comerciales estratégicas pudieron inscribir su apoyo para un enfoque de propiedad intelectual basado en el comercio”.

En ese momento, no era un hecho que la propiedad intelectual se incluyera en las negociaciones comerciales. Muchos países del tercer mundo se resistieron a tal inclusión, con el ar-

gumento de que reglas de propiedad intelectual más estrictas protegerían el poder monopolístico de las corporaciones y socavarían los controles de precios internos, como se explica en el libro Case studies in US trade negotiation.

En 1982, la primera ministra de la India, Indira Gandhi, dijo a la Asamblea Mundial de la Salud: “La idea de un mundo mejor ordenado es uno en el que los descubrimientos médicos estarán libres de todas las patentes y no habrá ganancias de la vida o la muerte”. El Christian Science Monitor informó en 1986, “Brasil y Argentina han encabezado un grupo que ha bloqueado los intentos de Estados Unidos de incluir la protección de la propiedad intelectual en la nueva ronda de conversaciones”.

Pero Pratt tenía poderosos aliados, incluido el presidente de IBM, John Opel, y sus esfuerzos desempeñaron un papel importante para asegurar la inclusión del acuerdo ADPIC, que establece reglas de propiedad intelectual en las negociaciones del GATT.

Pratt, por su parte, se atribuyó el mérito del desarrollo. “La actual victoria del GATT, que estableció disposiciones para la propiedad intelectual, resultó en parte de los esfuerzos reñidos del gobierno de Estados Unidos y las empresas estadounidenses, incluida Pfizer, durante las últimas tres décadas. Hemos estado en esto desde el principio, asumiendo un papel de liderazgo”, declaró Pratt, según el libro “Whose Trade Organization? A comprehensive guide to the WTO.”

Durante las negociaciones sobre los ADPIC, el Comité de Propiedad Intelectual jugó un papel activo en la organización de líderes corporativos en Estados Unidos, así como en Europa y Japón, para apoyar reglas sólidas de propiedad intelectual. Cuando se estableció formalmente la OMC y se concluyó el Acuerdo sobre los ADPIC, Pratt ya no era presidente de Pfizer, pero su contribución y el papel de Pfizer todavía se sentía

con fuerza.

Como señalan Devereaux, Lawrence y Watkins, un negociador estadounidense dijo que fueron Pratt y Opel quienes “básicamente diseñaron, presionaron y engatusaron al gobierno para que incluyera la propiedad intelectual como uno de los temas de negociación” en primer lugar.

El Acuerdo sobre los ADPIC de la OMC, que entró en vigor en 1995, se convertiría en el “acuerdo sobre propiedad intelectual más importante del siglo XX”, escriben Drahos y Braithwaite. Puso a la mayor parte del mundo bajo estándares mínimos de propiedad intelectual, incluidos los monopolios de patentes para las empresas farmacéuticas, con algunas salvaguardias y flexibilidad limitadas.

Dean Baker, economista y cofundador del Center for Economic and Policy Research (CEPR), un grupo de expertos de izquierda, dice a In These Times, “ADPIC requería que los países en desarrollo, y los países de todo el mundo, adoptaran una patente de tipo estadounidense y regla de derechos de autor. Anteriormente, ambos habían estado fuera de los acuerdos comerciales, por lo que los países podían tener las reglas que quisieran. India ya tenía una industria farmacéutica bien desarrollada en la década de 1990. Antes del Acuerdo sobre los ADPIC, la India no permitía que las empresas farmacéuticas patentaran medicamentos. Podrían patentar procesos, pero no medicamentos”.

### **CORTAR EL ACCESO A LOS MEDICAMENTOS**

El ADPIC trajo ganancias a las compañías farmacéuticas y “elevó los costos farmacéuticos en Estados Unidos y restringió aún más la disponibilidad de medicamentos que salvan vidas en los países en desarrollo miembros de la OMC”, según el grupo de control corporativo Public Citizen.

Esta dinámica se desarrolló sin piedad durante la crisis del SIDA, que estaba en pleno apogeo cuando se creó la OMC. “Le tomó al gobierno sudafricano casi una década romper los monopolios de las compañías farmacéuticas extranjeras que mantenían al país como rehén y mantenían a la gente muriendo”, escribieron Achal Prabhala, Arjun Jayadev y Dean Baker en un artículo reciente en el New York Times.

Es difícil pensar en un caso más claro para suspender las leyes de propiedad intelectual que una pandemia mundial, una posición que ciertamente no es marginal en el contexto político actual. Además de una franja de activistas globales, los principales grupos de derechos humanos y los expertos en derechos humanos de la ONU han sumado sus voces a la demanda de una suspensión de las leyes de patentes.

Sus llamados siguen el movimiento de justicia global de la década de 1990 y principios de la de 2000, que se centró en el tremendo papel de la OMC, junto con otras instituciones globales como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, en la expansión del poder de las corporaciones para socavar las protecciones nacionales, desde trabajo al medio ambiente a la salud pública. El enorme poder de Estados Unidos y las corporaciones estadounidenses en la OMC, que se muestra en el bloqueo de la propuesta de exención de patentes, ha sido un punto clave de crítica.

Pfizer no es el único que se opone a detener las reglas de propiedad intelectual. Los grupos comerciales de la industria farmacéutica y las empresas individuales, incluida Moderna, que está detrás de otra vacuna líder contra el COVID-19, se han manifestado con toda su fuerza en contra de la propuesta de indulto de las estrictas normas de propiedad intelectual.

“La influencia de la industria farmacéutica es enorme”, dice Baker a In These Times. “No

hace falta decir que Trump se decantará por la industria farmacéutica. Incluso Biden tendrá noticias de la industria farmacéutica y tendrá dificultades para hacer algo que no le guste. No hay nadie más que la industria farmacéutica que se oponga a esto. Ellos son los que lo están impulsando “.

La industria farmacéutica está luchando por acumular información que salve vidas sobre las vacunas y los tratamientos COVID-19 a pesar del tremendo papel de los fondos públicos para permitir su desarrollo. El socio de Pfizer, BioNTech, por ejemplo, recibió una importante financiación pública de Alemania. Pero a un costo estimado de USD 19,50 por dosis para los primeros 100 millones de dosis, es probable que la vacuna sea demasiado costosa para muchos países pobres, particularmente a la luz de sus costosos requisitos de almacenamiento.

La compañía farmacéutica AstraZeneca, que produjo una vacuna con Oxford, se ha comprometido a aumentar el acceso a los países pobres y dice que no obtendrá ganancias con la vacuna durante la pandemia. Pero “ha conservado el derecho a declarar el fin de la pandemia a partir de julio de 2021”, señalan Prabhala, Jayadev y Baker.

De hecho, los datos emergentes indican lo que se podría haber predicho hace meses: se podría hacer un mapa de la pobreza mundial, colocarlo sobre un mapa de acceso a las vacunas y sería una coincidencia virtual uno a uno. “Estados Unidos, Gran Bretaña, Canadá y otros están cubriendo sus apuestas, reservando dosis que superan con creces a sus poblaciones”, informa el New York Times, “ya que muchas naciones más pobres luchan por asegurar lo suficiente”.

Este es un resultado lógico para un sistema diseñado desde el principio para reforzar las estructuras de poder existentes desde hace mucho tiempo, informadas por un legado arraiga-

do del colonialismo. Independientemente de la “intención”, una vez más, la mayoría de los países negros y pardos, en general, se dejan sufrir y morir mientras que los países ricos del Norte global exceden con creces su capacidad necesaria (aunque esto no es garantía de una distribución equitativa dentro de los países del Norte global).

Dado el riesgo de que podamos ver un apartheid global de la distribución de vacunas, en el que los países pobres continúan enfrentando pérdidas devastadoras mientras los países ricos persiguen la inmunidad colectiva, las vagas garantías de benevolencia empresarial no son suficientes. Como dice Baker, “¿Por qué no querria que todas las vacunas estuvieran disponibles lo más ampliamente posible?”

## **CÓMO LA COMPETENCIA CAPITALISTA OBSTACULIZÓ EL LANZAMIENTO DE LA VACUNA COVID-19**

COSTAS LAPAVITSAS<sup>1</sup>

Un año después de la pandemia, se entiende bien que COVID-19 tiene un carácter de clase, que coincide con las arraigadas desigualdades y la discriminación racial del capitalismo financiarizado. La enfermedad es especialmente peligrosa para quienes padecen trastornos a largo plazo. Los estratos más vulnerables son los trabajadores, los de bajos ingresos y los ancianos, cada uno de los cuales está muy expuesto a problemas de salud persistentes a largo plazo, a menudo asociados con condiciones ambientales insatisfactorias y mala alimentación. Están marginados por los sistemas de salud de incluso los países más ricos del mundo.

Los estados poderosos no quisieron ni pudieron adoptar una política de base de contención de COVID-19. Tal estrategia habría implicado un plan nacional coherente, con cooperación internacional, centrado en los grupos iniciales de la enfermedad con pruebas generalizadas y específicas. Habría creado una red de personal médico a nivel primario dirigido a las áreas de dispersión masiva, como lugares de trabajo, transporte y educación. El objetivo habría sido identificar y rastrear a los infectados y aislar a los individuos, grupos y espacios, incluidos los más vulnerables debido a las condiciones a largo plazo. También se necesitarían urgentemente recursos para ampliar la capacidad de atención de emergencia en condiciones de dignidad y seguridad.

El problema no era la disponibilidad de recursos o los conocimientos tecnológicos, sino el

<sup>1</sup> Profesor de Economía en SOAS, University of London.

fracaso institucional e ideológico. Una estrategia de base habría implicado un replanteamiento total de los mecanismos de salud pública para imbuirlos de espíritu público y mayor equidad. Las implicaciones para los gigantes farmacéuticos y el sector biomédico habrían sido profundas, y los estados neoliberales no estaban preparados para perturbar sus intereses. La clase estableció los términos para enfrentar la pandemia, y eso eventualmente significó restricciones y cierres.

Si una estrategia de base no estaba en las cartas de los países desarrollados, era impensable para los estados periféricos más débiles. La escasez de recursos, los sistemas de salud deficientes y los mecanismos estatales disfuncionales dejaron poco margen para priorizar a los pobres. La naturaleza de clase de la pandemia fue marcada en los países periféricos, donde los ricos son aún más obsesionados por sí mismos y arrogantes que en los países desarrollados. Pero entonces, los pobres del mundo ya saben que no pueden esperar casi nada del Estado.

Una vez que se eligió el camino de los cierres, era seguro que no habría una respuesta global coordinada. Cada país ha tenido que manejar la crisis principalmente por su cuenta y en gran medida aprovechando la fuerza de su Estado nacional, economía e instituciones. Las respuestas han reflejado inevitablemente las peculiaridades de la estructura de clases de cada país. El resultado ha sido una aceleración de las diferencias nacionales y una respuesta global a la enfermedad que solo puede describirse como un desastre.

El desorden es evidente en el impulso de una vacuna. Encontrar una vacuna fue un complemento necesario a la política de restricciones y encierros. Se hizo aún más urgente porque nunca se contempló seriamente una política de contención de base. Los Estados nacionales no se pusieron de acuerdo para realizar una investigación internacional conjunta y, en cambio, participaron en una carrera competitiva para desa-

rrrollar vacunas.

La carrera se basó en la investigación básica acumulada a nivel mundial de universidades y laboratorios públicos y privados que dependen en gran medida de la financiación pública; sin embargo, varios países también tomaron la iniciativa de forma independiente al depender principalmente de recursos controlados a nivel nacional. El resultado fue una confusión competitiva, una movilización de los recursos públicos de diferentes países al servicio de las ganancias privadas, que arrojó la luz más dura sobre el capitalismo contemporáneo.

### **COMPETENCIA NACIONAL INTENSIFICADA**

Rusia fue la primera en anunciar el desarrollo de una vacuna en agosto de 2020, producida por su Instituto Nacional de Epidemiología y Microbiología. Parece que el esfuerzo de investigación fue financiado por el Fondo de Riqueza Soberana de Rusia. Varias vacunas también están siendo desarrolladas en China por grupos farmacéuticos que operan en conjunto con laboratorios e institutos de investigación públicos que cuentan con el apoyo estatal.

Para el último trimestre de 2020, China poseía al menos una vacuna casi lista para su uso, y tanto la vacuna rusa como la china estaban disponibles para la exportación. India también se esforzaba por poseer su propia vacuna desarrollada a nivel nacional a través de una empresa biomédica privada que se basaba en la financiación y la investigación públicas.

Las similitudes con el desarrollo de vacunas en Estados Unidos y Reino Unido fueron reveladoras, al igual que las diferencias. En Reino Unido, el gigante farmacéutico AstraZeneca, que trabajó en conjunto con equipos de investigación de la Universidad de Oxford, tomó la iniciativa. Por tanto, el esfuerzo del Reino Unido se basó

directamente en el sector biomédico, uno de los elementos más competitivos de la economía británica que depende en gran medida de las universidades y la investigación académica, al tiempo que moviliza fondos públicos. El gobierno británico apuntó sistemáticamente sus intervenciones fiscales y la financiación pandémica para apoyar la campaña de vacunas.

El mismo sector también tiene una fuerte presencia en Estados Unidos y Alemania. El gigante farmacéutico Pfizer colaboró con la pequeña empresa biomédica alemana BioNTech, que recurre sistemáticamente a la investigación académica y la financiación pública para competir de forma privada. La vacuna desarrollada por BioNTech está financiada sustancialmente por el gobierno alemán y fue aprobada rápidamente por el Reino Unido en diciembre de 2020.

Otra vacuna fue desarrollada por Moderna, una pequeña empresa biomédica en Estados Unidos que también recibió una fuerte financiación pública para su investigación, y fue aprobada en diciembre de 2020. Ambas vacunas se basan en tecnología biomédica que involucra ingeniería genética, que fue desarrollada durante las dos décadas anteriores al depender de la financiación pública, y cuyos efectos a largo plazo se desconocen.

El esfuerzo por producir vacunas recibió un gran impulso de Operation Warp Speed en Estados Unidos, una organización dirigida por el Departamento de Salud. Los fondos del gobierno de Estados Unidos estaban detrás de otras vacunas desarrolladas en 2020 por varias corporaciones farmacéuticas: Johnson & Johnson, Regeneron, Novavax, Sanofi y GlaxoSmithKline, AstraZeneca y otras. El desarrollo de vacunas tiene una probabilidad muy alta de fracasar y los gigantes farmacéuticos se resisten a arriesgar su capital al intentar crear nuevas vacunas. Solo aceptaron ingresar al campo después de haberles asegurado el respaldo estatal.

Sin una financiación pública sostenida de los sectores biomédico y farmacéutico durante varias décadas, y especialmente sin el impulso público masivo de 2020, no habría habido una vacuna contra el coronavirus en Occidente. Operation Warp Speed proporcionó fondos sustanciales no solo para realizar la investigación necesaria, sino también para comprar grandes volúmenes de dosis de vacunas por adelantado, lo que permitió a los fabricantes reducir los riesgos y aumentar la producción.

Las líneas generales del esfuerzo de vacunación en Estados Unidos, Reino Unido, Alemania y otras partes de Occidente son, por lo tanto, claras: las vacunas se desarrollaron mediante la competencia entre grandes empresas farmacéuticas aprovechando laboratorios de investigación biomédica y universidades, sobre la base de una importante financiación pública.

El resultado fue una proliferación de vacunas que implementan diferentes tecnologías con efectividad variable. El resultado comercial de esta lucha competitiva aún está en juego y dependerá de la eficacia y el costo de las vacunas. Pero no hay duda de que algunos de los gigantes farmacéuticos y las empresas biomédicas más pequeñas están en línea para obtener enormes beneficios.

Una respuesta racional a la pandemia habría implicado la coordinación entre al menos los principales Estados y las grandes organizaciones multinacionales de todo el mundo. Prácticamente no ocurrió ninguno. El desarrollo de vacunas contra el coronavirus se convirtió en un campo de oposición al poder nacional, al tiempo que permitió a las grandes empresas obtener enormes ganancias.

La multiplicación de esfuerzos y el desperdicio de recursos en todo el mundo fue enorme. A principios de 2021, el mundo se está encaminando hacia el desarrollo de docenas de vacunas

producidas de forma independiente utilizando tecnologías dispares, con derechos de propiedad intelectual separados, que difieren enormemente en costos y con requisitos técnicos muy variables relacionados con el almacenamiento y el transporte.

Los problemas que esto crea para la producción de vacunas en una escala adecuada para la población mundial, que en la actualidad se acerca a los ocho mil millones de personas, apenas han comenzado a apreciarse. Las grandes corporaciones farmacéuticas de Occidente no tienen la capacidad suficiente para producir rápidamente en la escala requerida. Para que la tarea se cumpla con prontitud en 2021, también debería mobilizarse la capacidad productiva de las empresas farmacéuticas de los países en desarrollo. Dado que las vacunas producidas por corporaciones tienen múltiples derechos de propiedad intelectual, eso sin duda implicaría grandes conflictos.

Es poco probable que la resolución de tales conflictos sea generosa con los pobres del mundo. Para los países en desarrollo, además, el costo de las vacunas, así como los requisitos técnicos de almacenamiento y despliegue en grandes volúmenes, son cuestiones de primer orden. La ausencia de colaboración intergubernamental para una respuesta mundial coherente a la pandemia ha dejado a los países en desarrollo en una posición muy precaria.

### **UNA DESTARTALADA FACHADA "FILANTRÓPICA"**

Este es el escenario en el que la Organización Mundial de la Salud (OMS), junto con el presidente de la Comisión Europea, el presidente francés Emmanuel Macron, y la Fundación Bill y Melinda Gates, lanzaron el Acelerador de Acceso a las Herramientas COVID-19 (Access to CO-

VID-19 Tools (ACT) Accelerator) en abril. 2020. La iniciativa del ACT Accelerator parece haber sido tomada por la Fundación Gates, una institución filantrópica creada por dos de las personas más ricas del mundo. Cuenta con el apoyo de varias agencias de salud privadas, públicas y multilaterales y otras organizaciones en todo el mundo.

ACT Accelerator nació como un marco flexible con el objetivo de facilitar la toma de decisiones prácticas con respecto al diagnóstico, la terapia y el desarrollo de vacunas para COVID-19. De hecho, ha proporcionado una financiación sustancial para iniciativas de diagnóstico y terapéuticas a lo largo de 2020.

Su pilar de vacunas, COVAX, está liderado por la Alianza Global para Vacunas e Inmunización (Global Alliances for Vaccines and Immunization, GAVI), una organización público-privada también creada originalmente por la Fundación Gates, junto con la Coalición para Innovaciones en la Preparación ante Epidemias (Coalition for Epidemic Preparedness Innovations, CEPI), otra organización público-privada en la que la Fundación Gates juega un papel decisivo, y OMS. La forma en que funciona, y de hecho ACT Accelerator en su conjunto, son lecciones objetivas sobre el absurdo del capitalismo contemporáneo.

El objetivo declarado de COVAX es reclutar gobiernos nacionales e instituciones multilaterales poderosas, entre las cuales el Banco Mundial es el más destacado, para desarrollar y aumentar la producción de vacunas. Hacia fines de 2020 tenía más de ciento noventa gobiernos nacionales en su lista.

La lógica de su funcionamiento se asemeja a la de una empresa privada y sigue las líneas neoliberales promovidas durante mucho tiempo por el Banco Mundial en los países en desarrollo. La financiación de COVAX proviene de los países más ricos de la lista, y los países más pobres ofrecen una garantía para la compra anticipada de

vacunas, así como contribuciones a la investigación.

COVAX hace arreglos con productores privados de vacunas, quienes luego ingresan en su cartera, lo que permite a los países realizar compras anticipadas de grandes volúmenes de vacunas. Así, los países pobres tendrían la oportunidad de cerrar acuerdos con productores privados en la cartera de COVAX por una suma nominal, o incluso gratis. El objetivo es producir dos mil millones de dosis de vacunas en 2021, la mitad de las cuales irían a países pobres.

Es lamentable que la única respuesta internacional a la pandemia se haya basado en un marco desordenado elaborado por dos multimillonarios. En lugar de apoyar y financiar adecuadamente un esfuerzo internacional para hacer frente a la pandemia, los Estados poderosos buscaron una cobertura moral en una construcción improvisada imbuida de la lógica de la empresa privada y se basaron en acuerdos financieros y comerciales con gigantes fabricantes de vacunas.

No hay nada orgánico en la aparición de COVAX. Es una respuesta improvisada dirigida por filántropos que han obtenido enormes beneficios al explotar los privilegios monopolistas en el campo de la alta tecnología. No es sorprendente que las nobles aspiraciones de COVAX estuvieran en serias dudas desde el principio, ya que su financiamiento ha sido persistentemente deficiente, proyectando un déficit de quizás USD 7-8 mil millones para 2021.

En la práctica, uno o más de los participantes en COVAX podrían subsanar el déficit. Sin embargo, el hecho es que el déficit proyectado de COVAX es mínimo en comparación con los enormes gastos fiscales de los principales Estados desde el estallido de la crisis. Para la falta de financiación fue crucial que el Estado hegemónico en el mundo, Estados Unidos bajo el presidente Donald Trump, se negara abiertamente a

participar en COVAX. En cambio, optó por cerrar acuerdos bilaterales con productores corporativos privados para proteger a su propia población.

Otros países centrales, como Reino Unido, Japón y Alemania, también han firmado acuerdos bilaterales, a pesar de participar en COVAX. Los países centrales ya han comprado suficientes vacunas para proteger a sus poblaciones varias veces, mientras que es poco probable que la mayoría de las personas de los países periféricos accedan a la vacuna en 2021, a pesar de COVAX. Queda por ver si esta es una estrategia sensata para los países centrales, ya que COVID-19 no reconoce fronteras.

La trayectoria del despliegue de la vacuna en 2021 estará determinada por la competencia nacional y las ganancias comerciales, no por la necesidad y la cooperación humanas. La realidad del capitalismo contemporáneo es la competencia entre gigantes corporativos impulsada por las ganancias y la dependencia de Estados nacionales que también compiten entre sí.

Las vacunas producidas por las corporaciones farmacéuticas occidentales participan en un concurso con vacunas rusas, chinas e indias para que las utilicen las grandes masas de todo el mundo. Las necesidades de los pobres pesarán mucho menos que las ganancias de las grandes empresas y el poder de los Estados.

La intensa competencia nacional indisolublemente ligada a las empresas gigantes también será la historia para el desarrollo del capitalismo después de COVID-19. No habrá enfoques alternativos para la salud pública a menos que este sistema disfuncional se rompa.

## LOS TRATADOS DE LIBRE COMERCIO Y LA PANDEMIA DEL CORONAVIRUS

ENRIQUE DAZA GAMBA<sup>1</sup>

### INTRODUCCIÓN

Especialmente desde que han proliferado en los años 1990, los Tratados de Libre Comercio (TLC) han recibido una fuerte oposición de movimientos sociales, organizaciones sindicales y entidades de la sociedad civil debido a la amenaza que representan para los trabajadores y las trabajadoras alrededor del globo. Sus dictámenes de corte neoliberal suelen favorecer a las grandes corporaciones, socavando la soberanía de decisión de los Estados y los derechos humanos, en favor de los intereses corporativos transnacionales. Asimismo, los llamados nuevos acuerdos comerciales en realidad sobrepasan el ámbito puramente comercial y buscan desregular amplios sectores de las economías, como por ejemplo el de los servicios públicos, para facilitar la entrada de inversores internacionales.

Por lo tanto, los críticos de los TLC consideran que estos traen consecuencias muy dañinas a los trabajadores y las trabajadoras y el desarrollo en todo el mundo, especialmente en los países del Sur, tales como la desindustrialización, desempleo, privatizaciones de empresas y de servicios públicos estratégicos, junto con la pérdida de la capacidad de los Estados de adoptar políticas públicas nacionales en pro de sus poblaciones – el poder de las instituciones nacionales queda en las manos de las corporaciones.

En este sentido, los TLC restringen la actuación del Estado en situaciones de crisis, como sucede en este momento en el combate a la pandemia, en la medida en que:

a).- Imponen limitaciones para restringir las importaciones y fomentar la producción local de

insumos industriales necesarios para producir elementos básicos para atender la crisis.

b).- Generan dependencia alimentaria debido a que la eliminación de aranceles obliga a dar prioridad a las importaciones de alimentos e impide el fomento de la producción agraria local.

c).- Generan dependencia de la compra de medicamentos importados, lo que ha deteriorado la capacidad de los laboratorios nacionales de producir medicamentos básicos.

d).- Causan sobrecostos de los medicamentos importados, que enfrentan restricciones de oferta y que se venden en el mercado internacional a precios especulativos.

e).- Hacen que el Estado tenga poco margen para controlar sus finanzas por el temor de ser acusado de proteccionismo, lo que violaría las reglas de los tratados.

f).- Los países desarrollados presionan para que los países mantengan las compras de productos que forman parte de los tratados.

g).- Devienen en la privatización de los servicios públicos, que muchas veces van a las manos de multinacionales, lo que dificulta la capacidad del Estado de suministrarlos a la población en condiciones excepcionales. La calidad y el alcance de la prestación de estos servicios, entre ellos los de salud, no es garantizada por el sector privado.

h).- Imponen condicionamientos implícitos que impiden la diversificación de relaciones comerciales.

i).- Imponen prohibiciones de que los gobiernos orienten las compras estatales hacia la producción nacional de manera directa y rápida en momentos de crisis, debiendo someterse a licitaciones internacionales.

j).- Sus disposiciones en materia de propiedad intelectual dificultan la producción de medicamentos genéricos.

Todos estos son factores que como se mencionó anteriormente han debilitado la capacidad de los Estados que firmaron TLC en las últimas décadas de satisfacer las necesidades de la población. Pero eso se ve enormemente agudizado en un momento en que se conjuga la crisis sanitaria con la depresión económica mundial causada por la caída de los precios del petróleo, a lo que se añaden las políticas de equilibrio fiscal, autonomía de la banca central y flexibilización laboral impuestas por las entidades multilaterales de crédito y que forman parte integral de la arquitectura mundial de los TLC y los Tratados Bilaterales de Inversión (TBI).

Por otra parte, la suscripción de estos acuerdos ocupó un papel central en la ruptura de los mecanismos de integración regional, dificultan el abordaje subregional y continental de la crisis. Así, los TLC contribuyeron para el debilitamiento de la Comunidad Andina de Naciones (CAN) y del Mercado Común del Sur (Mercosur) y se convirtieron en un obstáculo insuperable para procesos como la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) y la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), porque de ellos se derivan alineamientos geopolíticos ya que crean dependencia de los mercados e inversiones de los países desarrollados y de su sistema financiero, y con ello se reduce la capacidad de diversificar mercados.

### ANTECEDENTES

Especialmente entre 2002 y 2010 muchos países de América Latina suscribieron, ratificaron y comenzaron a implementar tratados de libre comercio con Estados Unidos, la Unión Europea (UE) y Canadá. Sobresalen los tratados suscritos por México (1994) y Chile (2004), posteriormente por Perú y Colombia con Estados Unidos (2007-2009), y el Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos, Centroamérica y República

Dominicana (DR-CAFTA) (2006-2007). Más tarde se suscribieron tratados con la UE por parte de Perú y Colombia (2013 y 2014), con los países del norte de Europa - EFTA (2011-2014) y con Canadá (2011). Los principales protagonistas de estos tratados por parte de América Latina fueron Chile, Perú, Colombia, Costa Rica y México, pero durante este mismo periodo hubo numerosos acuerdos como el de la Alianza del Pacífico (2011) y también acuerdos bilaterales entre varios países del continente. Algunos de estos acuerdos se han ido profundizando poco a poco y otros quedaron desde el comienzo suscritos en lo fundamental.

Además, los 34 países de América habían entrado en bloque a las negociaciones del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) (1998-2005) pero, ante tal propuesta colonialista e inequitativa, y debido a que en este período de conversaciones hubo un giro a la izquierda en los gobiernos nacionales de algunos países sudamericanos que ofrecieron resistencia a su contenido, este bloque no prosperó.

Algunos países adhirieron más tarde a los tratados mencionados, mientras otros siguen pretendiendo realizar negociaciones, como es el caso de los países del Mercosur con la Unión Europea.

### CONTENIDO DE LOS TLC

Estos tratados contienen numerosas cláusulas que profundizan, radicalizan y amplían las políticas de liberalización del comercio y de las inversiones que ya se venían implementando especialmente desde los años 1990 cuando se cambiaron las políticas de cierto fortalecimiento del Estado y la producción nacional y se adoptaron las del llamado Consenso de Washington. Así, la liberalización comercial se convirtió en irreversible, se profundizó y consolidó, y se le determinaron plazos fijos para concluir completamente.

Para la inmensa mayoría de los productos el límite fue de 10 años – si bien todos los países firmantes tuvieron excepciones puntuales para los productos más sensibles a los cuales se les alargó el plazo de liberalización.

Pero como fue mencionado anteriormente los tratados sobrepasan el ámbito puramente comercial e imponen profundas restricciones a la actuación de las instituciones de los Estados nacionales. Un ejemplo de ello son las llamadas cláusulas de arbitraje de diferencias estado-inversor (ISDS, sigla en inglés), un tema que se profundiza en una publicación de la International de Servicios Públicos (PSI) sobre la Covid-19. Al tener un carácter supraconstitucional, los TLC fueron incorporados a las legislaciones nacionales, y las diferencias en torno a su implementación en general se arbitran entre los firmantes en tribunales privados internacionales y no en los tribunales nacionales. De esta manera se obliga a los futuros gobiernos a continuar con sus lineamientos.

Asimismo, los tratados contienen definiciones sobre la liberalización de la prestación de los servicios públicos, impidiendo que se establezca una política nacional única de atención a la población, una restricción que configura un desastre en momentos de crisis. También contienen reglas sobre la propiedad intelectual, dificultando la producción de medicamentos genéricos y la innovación tecnológica nacional. Obligan a que las más importantes compras y contrataciones estatales estén sujetas a licitaciones internacionales, suprimiendo las políticas de “compre nacional” o que favorezcan empresas nacionales. Finalmente, las cláusulas de los TLC prohíben que la inversión tenga requisitos de desempeño, en materia de empleo, reinversión de utilidades, protección ambiental entre otras, y restringen la capacidad del Estado de intervenir en la economía, disminuyendo su radio de acción y favoreciendo las privatizaciones.

## IMPACTOS EN LA PRODUCCIÓN AGROPECUARIA Y SUS EFECTOS EN EL COMBATE A LA PANDEMIA

Los TLC tienen ya un tiempo prolongado de implementación y así es posible evaluar sus resultados. Se puede afirmar que en general son bastante negativos para los países en desarrollo, pero a continuación se va a examinar más detalladamente el impacto que ellos han tenido y tendrán en la capacidad de los Estados latinoamericanos de enfrentar la pandemia de Covid-19 en distintos sectores.

En el campo agrario, se acordó la eliminación de aranceles, de subsidios y de todo apoyo gubernamental a la producción agropecuaria, lo cual condujo a la pérdida de la capacidad nacional de alimentar a la población y a la dependencia económica de la exportación de unos pocos productos “tropicales” como café, flores, azúcar, uvas, espárragos, además de materias primas como petróleo, cobre, carbón y gas. En Chile, por ejemplo, las exportaciones de productos alimenticios y animales vivos representan el 28,6% del total. Los productos alimenticios que más se exportan son las legumbres, frutas, pescados, crustáceos y moluscos, pero en los primeros meses del año sus ventas al exterior se redujeron en 10,3% y 11,6% respectivamente.

Eso se explica porque cuando estalló la pandemia del coronavirus que aceleró la crisis que se venía gestando, los países centrales disminuyeron sus compras de estos productos alimenticios. A este hecho se suma la baja en los precios de las materias primas, lo que ha provocado la disminución de los ingresos de divisas de los países de América Latina que tenían TLC, agravando el déficit comercial y dificultando la adquisición de alimentos de cuyas importaciones se depende en forma creciente. Un ejemplo es Perú, que en los últimos años aumentó sensiblemente sus importaciones de trigo, arroz, carne, maíz, aceite de soja y girasol, afectando gravemente la sobe-

ranía alimentaria. O Chile, que está importando el 70% del consumo de alimentos, pero que no alcanza a obtener en sus ventas de otros productos alimenticios y de materias primas los recursos necesarios para importar lo que necesita; situación especialmente grave para la lenteja, pues el 90% del consumo depende de importaciones desde Canadá (Egaña, Rodríguez, & Baginsky, 2020).

Esta situación ha sido particularmente grave porque los gobiernos desmantelaron la institucionalidad que podría apoyar la producción campesina, como el crédito subsidiado, los centros de acopio, la investigación agraria, los precios de sustentación de algunos productos agrícolas, el control de precios de los insumos. Durante la pandemia han aumentado los precios de los insumos y cayó la demanda por los productos agropecuarios, una situación que afecta principalmente a los pequeños agricultores y a las mujeres campesinas que difícilmente acceden al crédito subsidiado, y que ha encontrado a los gobiernos sin herramientas para superarla. En Colombia, por ejemplo, esto ha afectado a los productores de frutas y papa, entre otros.

Justo debido al desmantelamiento de los mecanismos institucionales de apoyo a los pequeños agricultores, incluso en el caso de algunos productos básicos para los cuales se adoptaron plazos extraordinarios de desgravación con el propósito de proteger a sus productores nacionales, como el arroz, pollo, maíz etc., la producción local se ha debilitado en los últimos años y muchas empresas se han vuelto intermediarias en su importación. Por lo tanto, la pandemia puso en evidencia que se había abandonado la necesidad de fomentar la producción local y que los Estados no tenían el músculo para hacerlo, lo que ha producido desabastecimiento para los consumidores y pobreza para los campesinos. Las exportaciones chilenas en el primer trimestre de 2020 cayeron 7,5% con respecto al mismo periodo del año anterior, siendo el sector agríco-

la el que registró la mayor reducción con -11,8%, seguido de la industria con -11,3%. Los principales productos que contribuyeron a la reducción fueron el cobre y el carbonato de litio. Las importaciones totales disminuyeron a 13,3% con respecto a 2019 (Banco Central de Chile, 2020).

Por su turno, en el caso de Costa Rica se puede decir, como ejemplo de la dependencia alimentaria que se venía gestando, que de 2015 a 2019 el volumen de las compras de alimentos al exterior aumentó más de un 200%, al pasar de 4.100 toneladas a casi 12.500 toneladas (Barquero, 2020).

La agencia de noticias Inter Press Service (2020) presentó los datos más relevantes sobre un informe reciente de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) acerca del hambre y la pobreza para América Latina y el Caribe en el contexto de la Covid-19. Este informe indica que la inseguridad alimentaria tiene muy altas probabilidades de expandirse en las regiones analizadas por las repercusiones económicas y sociales que está generando la pandemia, que se suman a las dificultades ya existentes para la alimentación y la agricultura de Latinoamérica y el Caribe.

Los datos que apoyan tal afirmación son alarmantes: se precisa que en el año 2018 la mitad de las personas que padecían hambre o se encontraban subalimentadas en la región se agrupaban en cinco países: Venezuela (6,8 millones), Haití (5,4 millones), México (4,7 millones), Perú (3,1 millones) y Guatemala (2,6 millones). Además, también se alerta sobre países que poseen territorios con una desnutrición infantil que supera a la media: Belice, Colombia, Guyana, Honduras, México, Panamá y Perú. Todos estos datos llevan a la FAO a recomendar con énfasis la necesidad de que los gobiernos asimilen la alimentación y la agricultura como actividades estratégicas de interés público, reconociendo que las dinámicas de comercio internacional han generado países

altamente dependientes de los ingresos provenientes de las exportaciones de alimentos, mientras que otros no pueden cubrir su abastecimiento si no es por las importaciones de alimentos.

A su vez, CEPAL y FAO (2020) produjeron un documento en el que proponen varias medidas que deben aplicar los gobiernos de América Latina y el Caribe para evitar que la crisis de la Covid-19 se convierta en una crisis alimentaria. Una de las conclusiones que presenta este documento muestra la gran responsabilidad que tienen la institucionalidad pública y los Estados para salir de la crisis con menores costos a través de la provisión de bienes públicos. La situación de inseguridad alimentaria para Latinoamérica y el Caribe se ilustra muy bien en el documento al indicarse que:

*“Durante la pandemia, a cada ciudad de la región han entrado camiones con alimentos producidos por millones de agricultores y pescadores artesanales, que llegan finalmente a las mesas de 650 millones de latinoamericanos y caribeños. Ellos se podrían haber refugiado en sus casas para evitar el contagio, pero optaron por no detener su actividad. Es paradójico que la inseguridad alimentaria y la pobreza, estén presentes en la gran mayoría de esos hogares, que no tienen derecho a la seguridad social, vacaciones o acceso a servicios de salud bien equipados. El 84% del trabajo en la agricultura de la región es informal y existe una alta presencia de trabajo infantil. No puede calificarse como moderna una agricultura que tiene estándares sociales de siglos pasados” (p.31).*

De hecho, Ortega (2017) realizó los cálculos para determinar el grado de la dependencia alimentaria para Colombia en referencia a los

cereales (maíz, trigo, cebada, arroz, sorgo), por lo que dividió las importaciones totales de alimentos frente al volumen disponible de alimentos en distintos años (1970,1980, 1990, 2000, 2010 y 2015):

*“Desde el punto de vista de la dependencia externa, se obtiene que de los cinco cereales más importantes (incluyendo el arroz), Colombia tiene una dependencia de 75%. Y sin arroz asciende a 90%” (p.304).*

Pese a esta realidad, el 7 de abril de 2020 – es decir, en medio a la pandemia – el presidente de Colombia expidió el decreto 523 que elimina los aranceles de importación al maíz amarillo, sorgo, soya y sus derivados en lugar de sustituir importaciones para fomentar la producción local. La necesidad de irrigar crédito para el campo fue monopolizada por los grandes agricultores, y el fomento del consumo nacional y una política de compras públicas se ha aplicado en forma parcial y tardía, con la inclusión del 10% de productos perecederos en el menú del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) y en los programas de Alimentación (PAE), los cuales en situación de cuarentena no aseguran unos canales de comercialización suficientes para esos productos.

La caída en el consumo de hoteles y restaurantes, destino de muchas ventas del agro, además de la pérdida de ingresos de la población y el temor de comprar en las centrales de abasto, han estrechado el mercado, haciendo que los costos de cosecha no se cubran con los precios. Asimismo, una crisis de demanda aumenta el impacto de los fenómenos naturales tales como las heladas o sequías. En este contexto la pandemia encontró al Estado colombiano sin herramientas para proteger la producción agraria y emitiendo improvisadas medidas paliativas.

Se evidencia que los países que firmaron TLC se tornaron más vulnerables a las variaciones de la economía mundial y más aún en una situación tan catastrófica como la que se está viviendo. En la mayoría de los países de la región, los recursos para atender la crisis se han quedado en buena parte en los intermediarios bancarios que exigen garantías imposibles de presentar, y si a esto se le añade el alto costo de los insumos agropecuarios importados por causa de la depreciación de las monedas locales.

### **LOS TLC HAN DETERIORADO LA PRODUCCIÓN INDUSTRIAL**

En el campo industrial la situación es similar, pues a partir de la liberalización comercial se ha producido un fenómeno de desindustrialización, en áreas tales como textiles y confecciones, metalmecánica, etc., así como de bienes de consumo sustituidos por las importaciones desde Asia.

En muchos países nunca despegó la incipiente industrialización que comenzó en los años 1960 y en otros se frustró o deterioró la industrialización lograda en decenios anteriores. De todas maneras, se impuso la idea de que la mejor política industrial es no tener política industrial y el Estado perdió su capacidad de promover la industrialización porque estas acciones son consideradas “anticompetitivas por los TLC”. Las pocas industrias que lograron mantenerse se volvieron fuertemente dependientes de las cadenas de producción mundiales, no se crearon industrias de maquinaria pesada y menos aún de robótica, energías renovables, informática y otras que marcaron la pauta del futuro desarrollo industrial.

De esta manera, los países de América Latina y el Caribe enfrentan la pandemia de Covid-19 con una competitividad limitada de su industria, que depende fuertemente de suminis-

tros externos y de las cadenas globales de valor y que no posee una base científica y tecnológica propia. Esto ha causado enormes debilidades en la producción de materiales básicos para atender las demandas de salud de esta crisis sanitaria, tales como ventiladores, equipamientos para Unidades de Cuidados Intensivos, mascarillas, materiales para medicamentos, etc., obligando a que los gobiernos busquen estos insumos en el mercado internacional, que se encuentra sobre demandado y con elevados precios.

Ejemplos de desindustrialización y aumento de las importaciones industriales desde mucho antes de la pandemia se encuentran por doquier en América Latina. En Perú, las importaciones que más aumentaron de 2010 a 2018 fueron manufacturas de corcho y madera, muebles y sus partes, artículos de viaje, prendas y accesorios de vestir, calzados, equipos de transporte y edificios prefabricados, mientras los productos importados con mayor participación en la economía peruana son los vehículos de carretera, maquinaria de equipo industrial en general, hierro y acero. En cambio, para el primer cuatrimestre (enero - abril), las importaciones que más han aumentado han sido de mascarillas de protección, máquinas o aparatos mecánicos, vehículos, diésel y medicamentos (INEI, 2020).

Pero aún países como México, cuya industria tiene un desarrollo relativo gracias a su cercanía con el mercado de Estados Unidos, se vio afectado al romperse las cadenas de suministro: los productos automotrices fueron los que más redujeron sus ventas con un 5%, seguido por productos textiles, artículos de vestir y productos del cuero (- 4%). Los bienes de uso intermedio totales cayeron 4,6%, y los bienes no petroleros de uso intermedios se contrajeron en 2,9%. Los bienes de capital se redujeron en 18,1%. Las exportaciones automotrices a Estados Unidos se redujeron en marzo más del 7% (INEGI, 2020).

Por lo demás, las estipulaciones sobre in-

versión acordadas en los TLC no aumentaron la cantidad, variedad y sofisticación de la industria. Sánchez y Martínez (2014), analizando la inversión extranjera de las empresas transnacionales en Centroamérica desde los años 1990 hasta los años recientes, destacan que en lugar de la inversión productiva, ocurrió el traslado de activos públicos al sector privado mediante adquisiciones y fusiones de activos ya existentes. En el documento se detalla que:

*“la inversión extranjera directa en Centroamérica ha ingresado, en gran medida, a través de la compra de activos existentes por parte de empresas transnacionales, sobre todo en el periodo 1990-2010, con caídas puntuales en 1999 y 2003 así como en los años de la crisis económica de 2008-2009 (...). Las fusiones y adquisiciones han llegado a representar el 83% del total de la IED [Inversión Extranjera Directa] en la región centroamericana en 2010” (p. 18).*

Para el caso específico de Costa Rica, los autores detallan más de 15 acuerdos bilaterales en materia de inversión, junto con más de 30 adquisiciones con capital foráneo de empresas nacionales pertenecientes a sectores como la banca y el transporte aéreo.

### **DISMINUCIÓN DE LA CAPACIDAD DEL ESTADO DE PRESTAR LOS SERVICIOS**

Por otra parte, las definiciones sobre políticas de competencia incluidas en los TLC han fomentado la privatización de los servicios públicos, entre ellos los de salud y educación, pero también lo de servicios públicos esenciales como los de acueducto, energía eléctrica y gas domiciliario. Esto socavó la capacidad del Estado de atender la población de forma centralizada y ma-

siva en distintos sectores de servicios, mientras ha quedado claro que su gestión por la iniciativa privada y con ánimo de lucro atiende, en el mejor de los casos, a una parte de la población que tiene los recursos para adquirirlos. Por otro lado, no están cubiertos los millones de personas que pertenecen al sector informal o que están desempleados (y en los cuales ocupan un lugar prominentemente las mujeres, los pueblos originarios y los afrodescendientes), que son justamente los más vulnerables en general, pero más aún durante la pandemia. El Estado debilitado, sin normativas y recursos financieros que permitan subsidiar los sectores desfavorecidos o sectores estratégicos de la producción, ha tenido que improvisar.

Por otra parte, la estructura tributaria dirigida a favorecer a los grandes inversionistas extranjeros ha debilitado la capacidad de recaudo del Estado, porque la creencia de que la disminución de los impuestos a los súper ricos facilitaría la inversión, y con ella la generación de empleo, y así se irrigaría la riqueza al conjunto de la sociedad, no condujo a los resultados prometidos. Este enfoque está determinado en los TLC especialmente por los capítulos de inversión, que dan toda clase de garantías a la inversión extranjera por sobre la nacional y desconoce el hecho de que, ante las limitaciones de los mercados internos, la lógica de estas inversiones está ligada a las variaciones del mercado internacional y no a las necesidades de la población. En estas condiciones los Estados enfrentan déficits presupuestales, creciente endeudamiento y poco margen de acción para un fuerte incremento del gasto público.

En este sentido, la principal fuente de recaudo que han sido los impuestos indirectos al consumo se va a ver fuertemente debilitada por las restricciones al consumo producto del desempleo. Es previsible además que en medio de la crisis se relajen y flexibilicen los controles ambientales y laborales para la inversión extranjera. En

lugar de eso, en las nuevas circunstancias los flujos de inversión, no solamente la extranjera, deberían tener criterios adicionales a la ganancia tales como la localización, las necesidades nacionales y otras que son considerados atentatorios contra los derechos de los inversionistas.

Los TLC impiden este tipo de políticas, y en la práctica la crisis ha mostrado que estos han perdido toda vigencia y aplicabilidad, pues los gobiernos se han visto obligados a hacer inyecciones a las empresas (rescatando algunas de estas) y proveer servicios públicos, medidas que de mantenerse después de la pandemia podrían ser calificadas de violaciones a la libre competencia de acuerdo con lo establecido en los tratados.

Pero debido al hecho de que estos acuerdos carecen de cláusulas de balanza de pagos que permitan adoptar medidas extraordinarias en caso de enormes desequilibrios, los países han adoptado medidas extraordinarias dentro del marco de fuertes limitaciones legales e institucionales, hasta el punto que voceros de los gobiernos que siempre han defendido a ultranza los tratados y la liberalización comercial se han visto obligados a hacer llamados a priorizar las compras nacionales, defender la producción local, restaurar sistemas de subsidios y control de precios y aplicar reformas tributarias progresivas, medidas que contrarían las disposiciones de los TLC en vigencia.

Franco-Giraldo (2014) realiza una revisión de las reformas de los sistemas de salud en Latinoamérica, mostrando la orientación hacia la privatización. El autor recoge varios casos como el del sistema de salud colombiano, indicando que su base es el ajuste estructural; el chileno, al que se le adjudica su condición de mercado dicotómico de ricos y pobres; el mexicano, resaltando su condición de modelo basado en cuasi mercados, entre otros, para evidenciar la tendencia privatizadora que floreció en años recientes para el sector de la salud en la región. Una de las conse-

cuencias más serias es que:

*“(...) El Estado se convierte en el gran defensor del mercado en una simbiosis corporativista con los principales agentes del mercado. Esto no es regulación ni rectoría estatal. El usuario se comporta como un consumidor, como agente racional del mercado, desconoce la prioridad y la solidaridad con el más pobre. (...) No se garantiza el derecho a la salud ni en el subsidio a la demanda ni en el mercado guiado por los mecanismos del pago y los precios o tarifas competitivas” (p.104).*

Laurell (2016) también estudia las reformas de salud en América Latina y una de sus conclusiones más contundentes es:

*“Los países que han instrumentado el modelo asegurador-mercantilizador, ejemplificados por Chile, Colombia y México, no han cumplido sus propósitos de cobertura universal, acceso equitativo a los servicios de salud requeridos y mejoramiento de las condiciones de salud. En cambio, han abierto la salud como un ámbito de generación de ganancias de los aseguradores y prestadores privados de salud.” (p.311).*

Debido a la estructuración y condiciones del sistema de salud en Colombia, los grandes capitales y fondos de inversión siguen llegando al país para realizar inversiones en clínicas y hospitales. Dinero (2019) documenta las compras recientes más llamativas del sector comenzando por la Clínica de Las Américas, que fue vendida al grupo peruano Aunsa y obedece al control del fondo de capital canadiense Enfoca. La empresa estadounidense United Healthcare se quedó con el control de la Clínica del Country, que había

sido adquirida por el grupo de Banmedia Chile. El grupo hospitalario español Quirón, quien es el mayor operador de clínicas en Europa, también aterrizó en el país con la compra de la Clínica Medellín.

También el comercio y producción de medicamentos se rigen por lo establecido en los TLC, cuyas cláusulas dificultan la producción de genéricos debido a la extensión de la duración de las patentes, favorecen el monopolio, aumentan los sobrecostos del sistema de salud y hacen depender el suministro de medicamentos e insumos básicos de las estrategias corporativas de las grandes farmacéuticas. La pandemia ha exigido, al revés, que la inversión en equipos y medicamentos no dependa exclusivamente de la iniciativa privada, y ha obligado a que el Estado centralice recursos, capacidad operativa, importaciones y fabricación de insumos. Pero las compras estatales están limitadas y reglamentadas de una forma tal que operaciones de gran volumen están sujetas a aparatosos mecanismos de licitaciones internacionales que desestimulan los productores locales.

## CONCLUSIÓN

La coordinación entre países de la región tan necesaria en casos de emergencia, fue destruida por la desintegración de la unidad latinoamericana producto principalmente de los TLC. El primer golpe a esta integración fue la práctica destrucción de la CAN, cuando a raíz de la negociación del TLC con Estados Unidos se retiró Venezuela de este grupo en 2006. Aunque los objetivos iniciales de la CAN eran ambiciosos e incluía muchos temas además de los relativos al libre comercio. La vinculación de Bolivia al Mercosur junto con el hecho de que los lazos comerciales en la región se han ido debilitando como resultado de que los TLC firmados por algunos países ha provocado que se canalicen los principales flujos

de comercio e inversión hacia los países desarrollados. Con respecto a la pandemia la CAN se ha limitado a una declaración sobre “la necesidad de desarrollar mecanismos que incluyan políticas, normas, protocolos y guías para el retorno seguro a las actividades laborales presenciales en los diferentes sectores productivos, con el fin de precautelar la seguridad y salud de los trabajadores” y un llamado a “implementar en centros y lugares de trabajo, tanto públicos como privados, un plan o protocolo de vigilancia, prevención, mitigación y control de coronavirus en el trabajo y solicitar a los centros laborales que incluyan al SARS-CoV2 como riesgo biológico”, pero sin planes específicos, ni recursos para abordar en forma conjunta problemas como la expansión de la COVID 19 en zonas fronterizas que se han mostrado particularmente afectados, como es el caso de la frontera entre Colombia y Ecuador, el departamento del Amazonas en Colombia, el límite con Brasil, y menos aún en la frontera entre Colombia y Venezuela, ya que el gobierno colombiano se niega a tener alguna coordinación con el de Venezuela.

El enfoque predominante en la CAN es la atención sobre la postpandemia, fortaleciendo el comercio electrónico y las cadenas regionales de valor (objetivo que se había abandonado, desde que se promovió el “regionalismo abierto”). Es una preocupación sobre un futuro en el cual no preveen cambios en el modelo económico, pero ninguna coordinación para el presente sobre la situación fiscal, presupuestaria y de salubridad durante el brote.

UNASUR (2008- 2018) desapareció para todos los efectos prácticos, pues de los 12 países que la conformaban solo permanecen en este organismo Bolivia, Guyana, Surinam y Venezuela. Toda la institucionalidad se vino abajo y los avances en materia de tecnología, defensa, salud, etc. fueron abandonados. Los otros ocho países crearon el Foro para el Progreso y Desarrollo de

América del Sur (Prosur) en marzo de 2019 con una agenda básicamente política que se centra en aceptar a aquellos países en los cuales se respeten los derechos humanos y se respete el Estado de derecho, pero sin ningún desarrollo real en materia de integración regional.

Mercosur destinó en abril 16 millones de dólares para el combate coordinado contra la pandemia, que serán financiados a través del Fondo de Convergencia Estructural del Mercosur, con ello se fortalecerá la capacidad de diagnóstico y la compra de insumos. De todas maneras, esa entidad de integración regional afronta una de sus peores crisis por las desavenencias entre sus dos principales socios, Brasil y Argentina.

La Organización de los Estados Americanos (OEA) se limita a declaraciones generales que enfatizan que el control de la pandemia está en manos de los ciudadanos.

Como se puede apreciar América Latina se encuentra en lo fundamental descoordinada, sin mecanismos de integración sólidos, con divisiones que obedecen a diferencias ideológicas, geopolíticas y comerciales y sin una institucionalidad fuerte que permita abordar en forma coordinada los retos presentes y futuros, cuando a nivel mundial se fortalece la opinión sobre la necesidad de fortalecer la integración regional y en que la globalización ha llegado a su fin.

#### REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- CEPAL, & FAO. (2020). Cómo evitar que la crisis del COVID-19 se transforme en una crisis alimentaria: Acciones urgentes contra el hambre en América Latina y el Caribe. Disponible en [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45702/S2000393\\_es.pdf?sequence=4&isAllowed=y](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45702/S2000393_es.pdf?sequence=4&isAllowed=y)
- DINERO. (2019). Inversionistas y fondos internacionales llegan al sector de clínicas y hos-

pitales. Disponible en <https://www.dinero.com/edicion-impresa/negocios/articulo/porque-llegan-inversionistas-y-fondos-internacionales-al-sector-salud/271860>

- EGAÑA R., D., RODRÍGUEZ O., L. & BAGINSKY G., C. (2020). Escasez de legumbres: Un problema de seguridad y soberanía alimentaria. Disponible en <https://www.elmostrador.cl/agenda-pais/2020/06/08/escasez-de-legumbres-un-problema-de-seguridad-y-soberania-alimentaria/>
- FRANCO-GIRALDO, Á. (2014). Sistemas de salud en condiciones de mercado: Las reformas del último cuarto de siglo\*/health systems under market conditions: The reforms carried out during the last quarter century. *Revista De La Facultad Nacional De Salud Pública*, 32(1), 95-107.
- INTER PRESS SERVICE. (2020). Un horizonte de más hambre en américa latina por covid-19. Disponible en <http://www.ipsnoticias.net/2020/04/horizonte-mas-hambre-america-latina-covid-19/>
- LAURELL, A. (2016). Las reformas de salud en américa latina: Procesos y resultados. *Cuadernos De Relaciones Laborales*, 34(2), 293-314. doi:10.5209/CRLA.53458
- MARTÍNEZ, R., & PALMA, A. (2014). *Seguridad alimentaria y nutricional en cuatro países andinos*. (). Disponible en [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/36773/1/S20131121\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/36773/1/S20131121_es.pdf)
- NIETO, N. (2011). La gestión del agua: Tensiones globales y latinoamericanas. *Política Y Cultura*, (36), 157-176.
- OJEDA, L., RODRÍGUEZ, J. C., MANSILLA-QUIÑONES, P., PINO-VÁSQUEZ, A. (2020). El acceso al agua en asentamientos informales. el caso de Valparaíso, Chile/the access to water in informal settlements. the case of Valparaíso, Chile. *Bitácora Urbano Territorial*, 30(1), 151-165. doi:10.15446/bitacora.v30n1.72205
- ORTEGA G., C. (2017). *Libre comercio y soberanía alimentaria en Colombia*
- MERCOSUR. Disponible en internet <https://www.mercosur.int/esfuerzo-regional-contrala-pandemia-el-mercosur-aprobo-un-fondo-de-emergencia-de-us16-millones-que-seran-destinados-en-su-totalidad-al-comba->

te-coordinado-contraelcovid19/

- BANCO CENTRAL DE CHILE. (ABRIL DE 2020). Obtenido de Comercio Exterior de Bienes.
- BARQUERO, M. (15 DE JUNIO DE 2020). MEIC elevó arancel al azúcar importado de 45% a 79,27% mediante una salvaguarda. *La Nación*.
- EGAÑA, D., RODRÍGUEZ, L., & BAGINSKY, C. (1 DE JUNIO DE 2020). Escasez de legumbres: un problema de seguridad y soberanía alimentaria. Universidad de Chile.
- INEGI (25 DE MAYO DE 2020). Comunicado de prensa de Balanza Comercial de mercancías durante marzo 2020.
- INEI (MAYO DE 2020). Boletines Exportaciones e Importaciones.

## COVID-19 Y LA HEGEMONÍA DEL DÓLAR

RAMAA VASUDEVAN<sup>1</sup>

La respuesta interna de la administración Trump a la crisis humanitaria de COVID-19 se ha visto empañada por una indecisión fatal y una incoherencia. La primera ventana de oportunidad se desperdició y el número de casos nuevos en Estados Unidos ha seguido aumentando a un ritmo mucho más rápido que en cualquier otro país. El número de muertos en el país es el más alto del mundo. Al mismo tiempo, la adopción del enfoque aislacionista América Primero significa que este régimen se está retirando de cualquier papel de encabezar una respuesta global coordinada a la pandemia. Estados Unidos está saliendo sin ceremonias de la Organización Mundial de la Salud (OMS), la institución multilateral creada para coordinar las respuestas de salud mundial, incluso cuando el número de víctimas de la pandemia sigue aumentando. Se mantuvo notablemente alejado de una cumbre mundial organizada por la Unión Europea en mayo pasado con el fin de recaudar fondos para desarrollar una vacuna contra el virus. Entonces, en lugar de un esfuerzo global coordinado y de amplio alcance, tenemos una serie de acuerdos multimillonarios entre pocos Estados de países capitalistas avanzados y grandes empresas para desarrollar una vacuna viable, un enfoque heterogéneo que amenaza con dejar a la gente de muchas naciones sin acceso a la vacuna una vez desarrollada, al tiempo que ofrece a algunas empresas y a sus inversores la perspectiva de obtener abundantes cosechas.

<sup>1</sup> Profesora de economía en la Universidad Estatal de Colorado. Es autora de *Things Fall Apart: From the Crash of 2008 a Great Slump*. Miembro del consejo editorial de *Catalyst*. Este artículo fue traducido al español para ser incorporado al Boletín de Integración regional. Una mirada crítica.

En contraste con este abyecto fracaso, tanto en el frente humanitario como de salud pública y la parálisis insular en la dirección o incluso en el apoyo de una respuesta global coordinada a la pandemia, se ha puesto en juego toda la fuerza del poder financiero y la autoridad del Estado norteamericano con mucha mayor urgencia y propósito en su gobernanza financiera global. La Reserva Federal de Estados Unidos ha dirigido hábilmente una serie de intervenciones que han evitado un colapso de la maquinaria de las finanzas globales a raíz de la pandemia<sup>2</sup>. Más significativamente, sus intervenciones rápidas y extraordinarias han asegurado que los mecanismos de la hegemonía del dólar se hayan restablecido y reforzado. Y en un giro asombroso, estas intervenciones deliberadas y de largo alcance para extender su red de seguridad a las finanzas globales y reconstituir el mecanismo de la hegemonía del dólar están ocurriendo sin el escrutinio público y sin la indignación que habían marcado las intervenciones de la Reserva Federal para rescatar al sistema financiero después del colapso de Lehman Brothers en 2008.

Durante los últimos meses, la Reserva Federal ha invertido billones de dólares en la compra de activos con el fin de proporcionar un respaldo al sistema financiero. Igualmente significativo, es que ha incrementado y ampliado temporalmente el ámbito de los mecanismos existentes (líneas de intercambio) a través de los cuales se coordina con los bancos centrales en los países capitalistas avanzados para mantener el sistema financiero lleno de dólares, de hecho cerrando filas alrededor del dólar. Fuera de este núcleo, ha lanzado un nuevo arreglo (la facilidad de recompra) que, en efecto, moviliza a los países de la periferia con reservas en sus arcas a los esfuerzos por restaurar el flujo global de dólares, al

<sup>2</sup> Adam Tooze, "How Coronavirus Almost Brought Down the Global Financial System," *Guardian*, April 14, 2020, [theguardian.com/business/2020/apr/14/how-coronavirus-almost-brought-down-the-global-financial-system](https://www.theguardian.com/business/2020/apr/14/how-coronavirus-almost-brought-down-the-global-financial-system).

tiempo que refuerza la jerarquía que involucró a estos países en apoyo al dólar en primer lugar. Los países excluidos de estos acuerdos (países deudores en la periferia) han quedado a merced de los mercados financieros, afianzando el papel de las finanzas lideradas por Estados Unidos en su subordinación. Hasta ahora, la Reserva Federal ha sido singularmente eficaz a la hora de preservar y ampliar la hegemonía del dólar.

### LA RESERVA FEDERAL, LAS FINANZAS Y EL DÓLAR

El predominio de las finanzas lideradas por Estados Unidos está ligado al papel fundamental del dólar en el sistema financiero global como medio para liquidar pagos internacionales y como moneda de reserva global. La hegemonía del dólar en la jerarquía monetaria mundial (el estándar del dólar) permite a Estados Unidos ejercer un privilegio exorbitante para movilizar y centralizar los excedentes e ingresos de todo el mundo, para enriquecer y afianzar aún más el poder de las finanzas lideradas por Estados Unidos<sup>3</sup>. El estándar global del dólar depende, por un lado, del rol fundamental de la Reserva Federal en la gestión de la liquidez global del dólar y, por el otro, del impulso concertado del Estado norteamericano y las instituciones financieras lideradas por Estados Unidos para promover la financiarización a nivel mundial. La capacidad de la Reserva Federal para asegurar y calibrar la liquidez global en dólares y garantizar el funcionamiento estable de los mercados financieros está en sí misma incrustada en la posición crítica de las instituciones financieras estadounidenses como el centro dominante de la red financiera mundial y el nexo profundo entre la Reserva Fe-

<sup>3</sup> Ramaa Vasudevan, "Finance, Imperialism and the Hegemony of the Dollar," *Monthly Review* 2008; Ramaa Vasudevan, "The Dollar Standard and Imperialism," in Immanuel Ness and Zak Cope, eds., *The Palgrave Encyclopedia of Imperialism and Anti-Imperialism* (London: Palgrave, 2016), 991-1001.

deral y estas instituciones de financiación privada.

Este nexo estuvo en juego cuando la Reserva Federal recurrió a una serie de políticas monetarias no convencionales para reactivar la maquinaria crediticia estancada y restaurar los flujos globales de dólares durante la crisis financiera global (GFC) en 2008<sup>4</sup>. Si bien la Reserva Federal pudo haber evitado otra Gran Depresión, el Estado norteamericano permaneció profundamente envuelto en el poder y la influencia de las grandes finanzas, incluso después de que éstas llevaran a la economía global al borde del colapso. Estas intervenciones también ayudaron a restaurar los flujos globales de capital. Y así, incluso mientras la crisis financiera arrojó luz sobre la fragilidad subyacente de los mecanismos del patrón dólar, la hegemonía del dólar, paradójicamente, se afianzó aún más.

Más de una década después, en la tercera semana de marzo de 2020, los mercados financieros volvieron a ser testigos de un colapso importante a medida que la pandemia se extendía por todo el mundo. A medida que el pánico se apoderaba del mercado de valores, los inversores comenzaron a luchar por el refugio seguro de los dólares, lanzando una venta directa de los bonos del Tesoro de Estados Unidos más fáciles de negociar. Luego, ese mercado también comenzó a desmoronarse<sup>5</sup>. Este desmoronamiento fue el resultado de un aumento repentino en la demanda mundial de dólares y un consiguiente aumento en el índice del dólar, ya que el dólar era visto como el único activo seguro en medio de la implosión financiera.

<sup>4</sup> Ramaa Vasudevan, "The Credit Crisis: Is the International Role of the Dollar at Stake?" *Monthly Review* 2009.

<sup>5</sup> Joe Rennison, Phillip Stafford, Colby Smith, and Robin Wigglesworth, "Great liquidity crisis' grips system as banks step back", *Financial Times*, March 23, 2020, [ft.com/content/bd3c0ccc-6ce8-11ea-9bca-bf503995cd6f](https://www.ft.com/content/bd3c0ccc-6ce8-11ea-9bca-bf503995cd6f); Colby Smith and Tommy Stubbington, "Investment veterans try to get to grips with 'broken' markets", *Financial Times*, March 20, 2020, [ft.com/content/97186440-6aa0-11ea-800d-da70cff6e4d3](https://www.ft.com/content/97186440-6aa0-11ea-800d-da70cff6e4d3)

En suma, la fuerte subida del índice del dólar refleja el aumento de la volatilidad de los bonos del Tesoro de Estados Unidos. La subida del dólar es, en cierto sentido, una medida del pánico que se apoderó de los mercados financieros mundiales en marzo.

## LAS REGLAS DEL DÓLAR

El dólar se encuentra en la cúspide de la jerarquía monetaria mundial. Está en un lado del 88 por ciento de las transacciones de divisas, con una facturación global promedio de alrededor de US\$ 5,8 billones diarios. Más de cuatro quintas partes de estas transacciones ocurren fuera de Estados Unidos<sup>6</sup>. A nivel mundial, alrededor de la mitad de los títulos de deuda internacional en circulación y los préstamos transfronterizos están denominados en dólares<sup>7</sup>. Sin embargo, ha habido algunos desarrollos notables en los mecanismos y patrones de financiación en dólares desde la crisis financiera.

Los grandes bancos estuvieron en el centro de los mecanismos de liquidez global en el período que condujo a la crisis de 2008. Pero las regulaciones implementadas después de la crisis, que requieren que los bancos mantengan un mayor capital y reservas de efectivo, han significado que los grandes bancos ahora juegan un papel relativamente menor en la financiación global en dólares. Dado que ahora se les exige que mantengan mayores tenencias de capital y reservas de efectivo en sus libros, los bancos están limitados en el uso de estos activos para expandir aún más los préstamos transfronterizos en dólares. Con alrededor de US\$ 13 mil millones, los pasi-

6 “Triennial Central Bank Survey: Foreign Exchange Turnover in April 2019,” Bank for International Settlements, Monetary and Economic Department, 2019, [bis.org/statistics/rpfx19\\_fx.pdf](https://bis.org/statistics/rpfx19_fx.pdf).

7 Committee on the Global Financial System Working Group, “US Dollar Funding: An International Perspective,” Bank for International Settlements, CGFS papers no. 65, 2020.

vos en dólares de los bancos no estadounidenses son casi tan grandes como su peak de 2008, aunque la composición geográfica ha cambiado<sup>8</sup>. Los bancos europeos, en particular, redujeron sus actividades de financiamiento en dólares después de que la crisis envolvió la zona euro, mientras que los bancos de Japón y China han intensificado los préstamos.

Pero durante la última década, los bancos en el mercado de divisas se han visto eclipsados por el peso creciente de las entidades no bancarias: los administradores de activos como prestamistas e inversores institucionales y las empresas no financieras como prestatarios<sup>9</sup>. La deuda global en dólares de las entidades no bancarias se duplicó desde aproximadamente US\$ 6 billones en 2008 a US\$ 12 billones en 2019<sup>10</sup>. Las entidades no bancarias (incluidas las compañías de seguros y los fondos de pensiones en el Este de Asia, en particular, y las corporaciones no financieras desde China a Chile) han comenzado a demandar dólares, no solo para mediar en la adquisición de activos en dólares de mayor rendimiento, sino también para cubrir sus balances frente a las fluctuaciones de sus monedas nacionales en relación con el dólar.

Otro desarrollo significativo es el papel que los administradores de activos han llegado a desempeñar en los mercados de capital globales<sup>11</sup>. Los fondos que administran activos en nom-

8 Iñaki Aldasoro, Torsten Ehlers, Patrick McGuire, and Goetz von Peter, “Global Banks’ Dollar Funding Needs and Central Bank Swap Lines. Bank for International Settlements bulletin no 27, July 16, 2020.

9 CGFS Working Group, “US Dollar Funding”; Wenxin Du, “What makes this dollar crunch different?” *Financial Times*, March 26, 2020, [ft.com/2020/03/26/1585218010000/What-makes-this-global-dollar-crunch-different/](https://ft.com/2020/03/26/1585218010000/What-makes-this-global-dollar-crunch-different/).

10 “Statistical Release: BIS Global Liquidity Indicators at End-December 2019,” Bank for International Settlements, April 27, 2020, [bis.org/statistics/gli2004.pdf](https://bis.org/statistics/gli2004.pdf).

11 Hyun Song Shin, “The Second Phase of Global Liquidity and Its Impact on Emerging Economies,” in Kyuil Chung et al., eds., *Volatile Capital Flows in Korea: Current Policies and Future Responses* (New York: Palgrave Macmillan, 2014), 247–57.

bre de clientes y otros inversores han prosperado en el entorno regulatorio posterior a la crisis financiera global, aprovechando su evasión exitosa de los requisitos regulatorios de colchones de capital y efectivo, y crecerá a alrededor de US\$ 74 billones en 2019<sup>12</sup>. La esfera de la gestión de activos también está muy concentrada, con tres administradores de activos estadounidenses, BlackRock, Vanguard y State Street, que controlan la mayor parte de los activos globales administrados por este sector<sup>13</sup>. Con su creciente poder, los administradores de activos están dando forma a las reglas y los contornos de las finanzas globales de manera significativa<sup>14</sup>, tanto que este período ha sido bautizado como “la era de la administración de activos”<sup>15</sup>. La influencia de los grandes rivales de los administradores de activos de Estados Unidos eclipsa, en algunos aspectos, el de los grandes bancos estadounidenses de gran alcance mundial: Goldman Sachs, JPMorgan Chase, Citibank y Bank of America.

Con el auge de los administradores de activos, las finanzas basadas en el mercado (el recurso cada vez mayor a los mercados de capitales, en particular a los mercados de bonos en lugar de a los préstamos bancarios) también se ha vuelto más omnipresente a nivel mundial<sup>16</sup>. La innovación financiera buscó formas de hacer las transacciones más activas, de modo que se podrían obtener más beneficios de las pequeñas fluctuaciones diarias en los precios de los activos financieros que se negocian en grandes volúme-

12 Suzy Waite, Annie Massa, and Christopher Cannon, “Asset Managers With \$74 Trillion on Brink of Historic Shakeout,” Bloomberg, August 8, 2019, [bloomberg.com/graphics/2019-asset-management-in-decline/?sref=20UY-QwS6](https://www.bloomberg.com/graphics/2019-asset-management-in-decline/?sref=20UY-QwS6).

13 José Azar, Martin C. Schmalz, and Isabel Tecu, “Anticompetitive Effects of Common Ownership,” (May 10, 2018). *Journal of Finance* 73, no. 4 (2018): 1513–35.

14 Daniela Gabor, “Understanding the Financialization of International Development Through 11 FAQs,” Heinrich Boll Stiftung (Washington, DC, 2018).

15 Andrew G. Haldane, “The Age of Asset Management?” Speech at the London Business School, London, April 4, 2014, [bis.org/review/r140507d.pdf](https://bis.org/review/r140507d.pdf).

16 Shin, “Second Phase of Global Liquidity.”

nes. Esta búsqueda de rendimientos alimentó una explosión de emisión global de bonos y títulos de deuda, ya que las tasas de interés bajaron en los países capitalistas avanzados. La participación de bonos y títulos de deuda en la deuda global denominada en dólares aumentó del 40 por ciento en 2008 al 52 por ciento en 2019, por lo que ahora supera a los préstamos bancarios<sup>17</sup>.

Como resultado de estos desarrollos, la red jerárquica de financiamiento global en dólares se ha vuelto aún más dispersa, compleja e interconectada desde la crisis financiera global<sup>18</sup>. El alcance más amplio y la penetración más profunda de las finanzas globales lideradas por Estados Unidos está imbricando a los países en desarrollo más estrechamente en los ciclos financieros globales liderados por Estados Unidos, de modo que las condiciones crediticias en estos países fluyen y refluyen a la par con las de los países capitalistas avanzados, más específicamente, Estados Unidos. Aún más significativo, los giros del dólar ahora juegan un papel fundamental en el impulso de estos ciclos financieros globales. A medida que sube el dólar, los flujos de crédito a los países en desarrollo se ralentizan a medida que los prestamistas retroceden<sup>19</sup>.

Con las interrupciones que rebotaron en el comercio internacional y las cadenas de suministro que tuvieron lugar cuando la pandemia se extendió en marzo de este año, muchas empresas de todo el mundo se vieron incapaces de pagar sus cuotas en dólares. Con la implosión de los mercados, el espectro de la incertidumbre que se avecinaba envió a los inversores globales a la seguridad de los dólares. Los inversores institucionales se apresuraron a proteger sus deterioradas posiciones cambiarias con coberturas en dólares.

17 “Global Liquidity Indicators,” BIS.

18 CGFS Working Group, “US Dollar Funding”; Du, “What makes this dollar crunch different?”

19 Erik Burcu et al., “The Dollar, Bank Leverage and Real Economic Activity: An Evolving Relationship,” BIS Working Papers no. 847, March 2020, [bis.org/pub/work847.pdf](https://bis.org/pub/work847.pdf)

Los administradores de activos vendieron sus tenencias de bonos del Tesoro de Estados Unidos a largo plazo para recaudar dólares en efectivo a medida que los inversores comenzaron a retirarse de estos fondos. Estos acontecimientos agotaron las reservas de dólares de los bancos y las instituciones financieras de todo el mundo y no pudieron satisfacer este creciente apetito por los dólares<sup>20</sup>.

Como resultado, los mecanismos privados que hacen que los dólares fluyan a través del sistema financiero global se bloquearon precisamente en el momento en que hubo un aumento global en la demanda de dólares, mientras el pánico se extendía por los mercados financieros<sup>21</sup>. La Reserva Federal es el último respaldo del dólar y tiene la responsabilidad final de garantizar el flujo de dólares.

## CERRANDO FILAS ALREDEDOR DEL DÓLAR

La Reserva Federal entró en acción para tapar el déficit de dólares que amenazaba con detener el sistema financiero mundial. Si bien retiró algunas de las mismas armas que desplegó durante la crisis financiera global, tanto la escala como el alcance de sus intervenciones actuales han ido mucho más allá de lo que emprendió durante la crisis de 2008. El imperativo, sin embargo, era el mismo: salvar y restaurar los canales globales privados de liquidez y creación de crédito anclados en el dólar.

No fue suficiente apoyar a los bancos y los mercados financieros de Estados Unidos mediante la expansión sin precedentes de la red de seguridad de la Reserva Federal, que se amplió

20 Zoltan Pozsar and James Sweeney, "COVID 19 and Global Dollar Funding," Credit Suisse, Global Money Notes no. 27, March 3, 2020; Egemen Eren, Andreas Schrimpf, and Vladyslav Sushko, "US Dollar Funding Markets During the Covid-19 Crisis — The International Dimension," BIS Bulletin no. 15, May 2020

21 Eren et al., "US Dollar Funding Markets."

por primera vez para incluir el mercado de bonos corporativos. También dio un paso adelante para unir a los bancos centrales clave para reforzar una parte crítica del sistema financiero que sustenta los flujos de dólares globales: la red de líneas de intercambio con otros cinco bancos centrales: el Banco de Canadá, el Banco de Inglaterra, el Banco de Japón, el Banco Central Europeo y el Banco Nacional Suizo. Esta red sirve como un centro para coordinar el flujo de liquidez para asegurar el funcionamiento estable del sistema financiero global.

Esta red de líneas de intercambio se había improvisado durante la crisis financiera global, cuando la implosión del sistema bancario en la sombra detuvo los mercados financieros. Se establecieron líneas de intercambio para mantener el flujo de dólares a fin de preservar el dominio global del dólar y el imperio financiero forjado bajo su dominio. Los bancos europeos estaban fuertemente enredados en la movilización de fondos para impulsar la industria de la titulación generada a la sombra de los bancos estadounidenses en el edificio de las depredadoras hipotecas de alto riesgo. A medida que los mercados se secaron y los bancos europeos se enfrentaron a la crisis del dólar, estos acuerdos de canje sirvieron como medio para canalizar dólares hacia ellos<sup>22</sup>.

Las líneas de swap estaban destinadas a ser un arreglo temporal en respuesta a la crisis de 2008, pero esta red crítica entre la Reserva Federal y otros cinco bancos centrales recibió un estatus permanente en 2013. Ahora es una parte integral de los mecanismos que apuntalan el papel global privilegiado del dólar<sup>23</sup>. Este eje permanente de líneas de swap entre los seis bancos centrales en el núcleo del sistema financiero global proporciona mayor elasticidad y esta-

22 Perry Mehrling, "Elasticity and Discipline in the Global Swap Network," *International Journal of Political Economy* 44, no. 4 (2016): 311–24

23 Mehrling, "Elasticity and Discipline".

bilidad al mecanismo de liquidez internacional en dólares al inyectarlos cuando los canales del mercado privado para adquirirlos se agotan. Los bancos centrales pueden utilizar reservas en dólares prestados para satisfacer las necesidades de financiación en dólares de su sistema financiero nacional. Fuera de este núcleo de bancos centrales de primer nivel, se instituyó una red de acuerdos bilaterales de intercambio (muchos de ellos con el Banco Popular de China) para permitir a los bancos centrales de la periferia conservar sus reservas de dólares y respaldar sus mercados financieros.

La existencia de esta red jerárquica de líneas de swap ayudó a ampliar la capacidad de los canales privados de liquidez en dólares y el volumen de negocios en las transacciones globales de divisas, mucho más de lo que la Reserva Federal podría haber logrado por sí sola. De una facturación diaria promedio de US\$3,5 billones en el mercado de divisas en 2007, ese número aumentó a US\$ 6,6 billones en 2019 y la participación del dólar aumentó del 85% al 88%, respectivamente<sup>24</sup>.

Cuando las consecuencias económicas de la pandemia interrumpieron los canales del mercado para el suministro de dólares globales, la Reserva Federal se apresuró en actuar. La coordinación y cooperación que faltaban en otros frentes de la respuesta mundial a la pandemia se movilizaron rápidamente para proporcionar una red de seguridad para el sistema financiero mundial e inyectar dólares en los mercados financieros.

El 15 de marzo de 2020, la Reserva Federal anunció que ofrecería swaps de dólares ilimitados de forma más barata y frecuente. También ofreció canjes más largos de ochenta y cuatro días, junto con canjes nocturnos y de siete días. Además de reforzar este centro de acuerdos de canje permanente, unos días después, la Reserva Federal lanzó nuevas líneas de canje limitadas

24 "Triennial Central Bank Survey," BIS.

y temporales con otros nueve bancos centrales para ampliar aún más los conductos de liquidez en dólares<sup>25</sup>. Esta ampliación es un reconocimiento del panorama geopolítico cambiante desde 2008 y la necesidad de trazar una línea de defensa más amplia para el dólar<sup>26</sup>.

Así que aunque incluso el Estado norteamericano ha abandonado cualquier papel en la elaboración de una estrategia global coherente y coordinada en respuesta a la pandemia y mientras las fracturas en los mecanismos multilaterales son evidentes, la Reserva Federal ha sido eficaz en presionar a los bancos centrales en el núcleo de la sistema financiero global para actuar juntos para preservar el dólar como su ancla y para extender una red de seguridad que proteja los mercados financieros en el núcleo del sistema capitalista global.

## REFUERZO DE LA JERARQUÍA

La exclusión notable de esta red de líneas de intercambio es el Banco Popular de China, lo que es un reflejo de las tensiones latentes desde la crisis financiera global, cuando se pusieron al descubierto las fallas y los riesgos del sistema financiero internacional anclado en el dólar. En ese momento, el gobernador del Banco Popular de China defendió una "moneda de reserva súper soberana global que está desconectada de las na-

25 Estas líneas de swap fueron por un monto de hasta \$ 60 mil millones cada una para los bancos centrales de Australia, Brasil, Corea del Sur, México, Singapur y Suecia, y \$ 30 mil millones cada una para los bancos centrales de Dinamarca, Noruega y Nueva Zelanda ([federalreserve.gov/newsevents/pressreleases/money20200319b.htm](https://www.federalreserve.gov/newsevents/pressreleases/money20200319b.htm)). A raíz de la crisis de 2008, la Fed también extendió líneas de canje temporales a los bancos centrales de Corea del Sur, Singapur, Brasil y México.

26 Adam Tooze, "This Is the One Thing That Might Save the World from Financial Collapse," *New York Times*, March 20, 2020, [nytimes.com/2020/03/20/opinion/coronavirus-economy-currency.html](https://www.nytimes.com/2020/03/20/opinion/coronavirus-economy-currency.html)

ciones individuales”<sup>27</sup>.

Desde entonces, China ha lanzado una serie de medidas para deshacerse de su dependencia del dólar y forjar un papel global independiente para el renminbi<sup>28</sup>. Con reservas de divisas de alrededor de US\$ 3 billones, el Banco Popular de China es el mayor tenedor internacional de reservas en dólares. El Banco Popular de China está bloqueado en sus tenencias de reservas del Tesoro de Estados Unidos por las limitaciones de su capacidad para prestar o realizar transacciones internacionales en renminbi. A pesar de las ventas de alrededor de US\$ 130 mil millones en bonos del Tesoro de Estados Unidos en medio de las tensiones comerciales del año pasado, China todavía tiene alrededor de US\$ 1 billón en bonos del Tesoro de Estados Unidos, el segundo mayor tenedor de bonos del Tesoro después de Japón<sup>29</sup>. El mercado de bonos chino que había se mantuvo relativamente estable a medida que el nerviosismo afectaba al mercado de los bonos del Tesoro de Estados Unidos, vio una entrada de US\$ 10,7 mil millones en este mercado denominado en renminbi en marzo<sup>30</sup>. Que el Banco Popular de China haya acelerado el lanzamiento de su moneda digital en medio de la pandemia es otro movimiento en su serie de iniciativas para ampliar el papel internacional del renminbi<sup>31</sup>.

27 Zhou Xiaochuan, “Reform the International Monetary System.” Bank for International Settlements Review, 2009, [bis.org/review/r090402c.pdf](https://bis.org/review/r090402c.pdf)

28 Haihong Gao and Yongding Yu, “Internationalisation of the Renminbi,” in *Currency Internationalisation: Lessons From the Global Financial Crisis and Prospects for the Future in Asia and the Pacific* 61 (2011): 105–124; Paola Subacchi, *The People’s Money: How China Is Building a Global Currency* (New York: Columbia University Press, 2016); Eswar Prasad, “China’s Efforts to Expand the International Use of the Renminbi,” Report for the US-China Economic and Security Review Commission, Brookings Institution, [brookings.edu/research/chinas-efforts-to-expand-the-international-use-of-the-renminbi/](https://brookings.edu/research/chinas-efforts-to-expand-the-international-use-of-the-renminbi/)

29 [ticdata.treasury.gov/Publish/mfh.txt](https://ticdata.treasury.gov/Publish/mfh.txt)

30 Hudson Lockett, “China’s \$13 trillion bond market shines as Treasuries turn treacherous,” *Financial Times* March 24, 2020, [ft.com/content/41044876-6ab4-11ea-a3c9-1fe6fedcca75](https://ft.com/content/41044876-6ab4-11ea-a3c9-1fe6fedcca75).

31 Helen Davidson, “China starts major trial of state

Si bien las grietas en los mecanismos que sustentan el dominio global del dólar son evidentes, las acciones de la Reserva Federal reflejan un esfuerzo concertado de preservación y refuerzo. Los países de la periferia están presenciando salidas de capital y un agotamiento de sus reservas de dólares, pero la red de líneas de swap los deja fuera. Aquellos con tenencias del Tesoro de Estados Unidos pueden recaudar dólares vendiendo estos activos. A finales de marzo, mientras la demanda de dólares continuaba provocando una venta masiva de los bonos del Tesoro, la Reserva Federal agregó una nueva facilidad temporal (seis meses) para préstamos de recompra a otros bancos centrales<sup>32</sup>.

Con esta nueva facilidad, la Reserva Federal ha ampliado el alcance de sus intervenciones más allá del núcleo de los bancos centrales e incluso más allá del siguiente nivel de bancos que tienen acceso a líneas de swap temporales. Ahora ha entablado tratos directos con otros bancos centrales para prestar dinero en efectivo contra sus tenencias de bonos del Tesoro estadounidense. En este frente, también, la Reserva Federal ha ampliado los límites de su respuesta en 2008-2009 en su batalla por salvar y restaurar los canales privados de liquidez y creación de crédito anclados en el dólar.

La nueva facilidad de recompra es un mecanismo de segundo piso que está destinado a impulsar la capacidad de los bancos centrales fuera del círculo interno de líneas de swaps permanentes y la red más amplia de líneas de swaps temporales, permitiéndoles acceder a dólares sin tener que vender los bonos del Tesoro en sus arcas. Hubo una fuerte caída en los bonos del Tesoro digital currency,” *Guardian* April 28, 2020, <https://www.theguardian.com/world/2020/apr/28/china-starts-major-trial-of-state-run-digital-currency>; Hannah Murphy and Yan Yang, “Patents reveal extent of China’s digital currency plans,” *Financial Times* February 12, 2019, [ft.com/content/f10e94cc-4d74-11ea-95a0-43d18ec715f5](https://ft.com/content/f10e94cc-4d74-11ea-95a0-43d18ec715f5).

32 Federal Reserve Press Release, March 31, 2020, [federalreserve.gov/newsevents/pressreleases/money20200331a.htm](https://federalreserve.gov/newsevents/pressreleases/money20200331a.htm).

ro en poder de bancos centrales extranjeros en sus cuentas con la Reserva Federal hasta marzo, cuando se retiraron alrededor de US\$ 160 mil millones en bonos del Tesoro. Junto con el tumulto que se estaba produciendo en el mercado del Tesoro, esto planteó una amenaza potencial para los mecanismos que sustentan la provisión de liquidez en dólares. Este mecanismo de acuerdo de recompra (FIMA Repo Facility) busca reforzarlos evitando la necesidad de que los bancos centrales extranjeros reduzcan sus tenencias de bonos del Tesoro para adquirir dólares.

Los bancos centrales almacenan bonos del Tesoro de Estados Unidos como amortiguador contra el riesgo de fuga de capitales y crisis cambiaria. Pero esta compulsión por acumular tales bonos también asegura que estos países se movilicen para apoyar la hegemonía del dólar al proporcionar a Estados Unidos una línea de crédito perpetua. En efecto, la extensión de las facilidades de reporto a otros bancos centrales consolida el mecanismo por el cual los países de la periferia están obligados a extender una línea de crédito a Estados Unidos, adelantándose a su necesidad de ceder su stock de bonos del Tesoro estadounidense. Cuando los bancos centrales utilizan líneas de swap para adquirir dólares, están cambiando su moneda por el dólar. Pero cuando utilizan la facilidad de recompra de la Reserva Federal, la garantía que ofrecen para adquirir dólares es la deuda de Estados Unidos, lo que garantiza que la línea de crédito global quede intacta.

Al ofrecer condiciones menos atractivas que las que se ofrecen bajo las líneas de canje, la facilidad de recompra también está reforzando el orden jerárquico de la hegemonía del dólar. Esta asimetría es visible en el menor volumen de dólares absorbidos a través de la línea de recompra: un modesto US\$ 1,4 mil millones en comparación con un peak de US\$ 449 mil millones en las líneas de swap combinadas<sup>33</sup>. Además, la línea de

33 Aldasoro et al., “Dollar Funding Needs.”

recompra está abierta a todos los bancos centrales con cuentas en la Reserva Federal, solo sería de utilidad para los bancos centrales con grandes tenencias de bonos del Tesoro de Estados Unidos, como el Banco Popular de China. No ayudaría a los países deudores de la periferia con pequeñas reservas de bonos del Tesoro de Estados Unidos, que están lidiando con las consecuencias catastróficas de la pandemia y una montaña de deuda.

## APRETANDO LOS TORNILLOS DE LA HEGEMONÍA DEL DÓLAR

Los países deudores periféricos son particularmente vulnerables a la fuga de capitales y la crisis cambiaria. La obligación de endeudarse en los mercados internacionales de capitales, principalmente en dólares, para acumular activos en moneda nacional los deja susceptibles al deterioro de su tipo de cambio.

La exportación de fragilidad a los países deudores de la periferia a través de sucesivas oleadas de flujos de capital ha jugado un papel fundamental en la preservación de la hegemonía del dólar<sup>34</sup>. Cada oleada consecutiva ha sido impulsada por un aumento de liquidez y condiciones crediticias favorables en Estados Unidos. Y cuando la ola colapsó y los inversionistas que huían sacaron capital de estos países, se precipitaron las crisis: la crisis de la deuda latinoamericana en los años 80, la crisis del Tequila y la crisis asiática en los 90, las crisis en los países del Este europeo en el transcurso de la crisis financiera de 2007-2009. Las finanzas lideradas por Estados Unidos utilizaron estas crisis para imponer políticas (bajo la égida de los rescates del FMI) que permitieron una penetración más profunda de las finanzas y entrelazaron a estos países más estrechamente en el dominio del dólar.

Las políticas monetarias poco conven-

34 Vasudevan, “Finance, Imperialism.”

cionales de la Reserva Federal después de que la crisis financiera global abriera las esclusas a otra avalancha de flujos de capital a los mercados emergentes, que han sido más volátiles desde 2010<sup>35</sup>. Una nueva ola de deuda creciente se ha acumulado en estos países desde ese año. Con un crecimiento del 7% anual, esta ola de deuda supera los tres aumentos anteriores de la deuda desde los años setenta. También está más extendido a nivel mundial, abarcando al menos el 80 por ciento de estas economías, y la deuda en los países de bajos ingresos aumentó de alrededor del 47 por ciento del PIB al 65 por ciento del PIB en 2019<sup>36</sup>.

En el cambiante panorama financiero del mundo posterior a la crisis, los administradores de activos y los mercados de bonos, más que los bancos, emergieron como los canales de transmisión críticos de la fragilidad financiera. Los prestatarios corporativos y no bancarios de los países en desarrollo, que dependían cada vez más de los mercados de bonos mundiales y de la deuda en moneda extranjera para sus préstamos, representaban un riesgo en estos países incluso antes del estallido de la pandemia<sup>37</sup>. El éxodo de los inversores mundiales ha golpeado a estos países con una fuerza debilitante.

Los inversores internacionales retiraron alrededor de US\$ 80.000 millones de dólares de las economías de mercados emergentes, y las salidas de bonos ascendieron a unos US\$ 30.000 millones de dólares en marzo cuando la pande-

mia irrumpió en la escena mundial<sup>38</sup>. Esta salida superó la de la crisis financiera global y la “rabietta de la puesta a punto” de 2013 (cuando la Reserva Federal elevó las tasas de interés) entre un 10 y un 50 por ciento<sup>39</sup>. Entre las crecientes demandas fiscales de lidiar con el costo de la pandemia en vidas y medios de subsistencia, el saldo de los déficits en los pagos provocados por el colapso del comercio mundial y la interrupción repentina a las entradas de capital, estos países están al borde de una tormenta perfecta.

La pandemia está provocando graves crisis de deuda para los países en desarrollo. Más de cien países han solicitado el apoyo de emergencia del Fondo Monetario Internacional. El FMI casi ha duplicado el acceso a préstamos de emergencia para satisfacer una demanda de alrededor de US\$ 100 mil millones (una décima parte de su capacidad crediticia de US\$ 1 billón) y ha proporcionado algún alivio de la deuda a veintinueve países de bajos ingresos mediante la concesión de donaciones especiales<sup>40</sup>. Sin embargo, el acceso a los fondos sigue obstaculizado por las condiciones relacionadas con la capacidad para pagar la deuda, que se basa en un compromiso demostrado con los imperativos de la política neoliberal y las evaluaciones de las renegociaciones de deuda existentes. Muchos países siguen sin ser elegibles, lo que quizás explica por qué toda la fuerza de la capacidad crediticia del FMI sigue infrutilizada.

Si bien el FMI y los países del G-20 han respaldado cierto alivio de la deuda en forma de suspensión temporal de pagos para los países de bajos ingresos, el camino por delante sigue siendo **difícil y la plataforma está apilada en contra de**

35 International Monetary Fund, “Emerging and Frontier Markets: Managing Volatile Portfolio Flows,” Global Financial Stability Report, April 2020.

36 M. Ayhan Kose, Franziska Ohnsorge, Peter Nagle, and Naotaka Sugawara, “Caught by a Cresting Debt Wave,” *Finance and Development* 57, no. 2 (June 2020).

37 Robert N. McCauley, Patrick McGuire, and Vladyslav Sushko, “Global Dollar Credit: Links to US Monetary Policy and Leverage,” Bank for International Settlements Working Paper no. 483, January 2015, [bis.org/publ/work483.pdf](https://www.bis.org/publ/work483.pdf); Claudio Borio, “Vulnerabilities in the International Monetary and Financial System,” Speech at the OECD-G20 High Level Policy Seminar, Paris, September 11, 2019, [bis.org/speeches/sp191030.htm](https://www.bis.org/speeches/sp191030.htm).

38 Bank for International Settlements, “Annual Economic Report,” June 2020.

39 Peter Hordahl and Ilhyock Shim, “EME Bond Portfolio Flows and Long-Term Interest Rates During the COVID-19 Pandemic,” Bank for International Settlements Bulletin no. 18, May 2020.

40 International Monetary Fund, “The IMF’s response to COVID-19,” June 2020, [imf.org/en/About/FAQ/imf-response-to-covid-19](https://www.imf.org/en/About/FAQ/imf-response-to-covid-19).

los países deudores de la periferia. Estados Unidos ha eliminado efectivamente una propuesta para crear capacidad de reserva adicional en el FMI (a través de derechos especiales de giro) para apoyar a los países de bajos ingresos que luchan por lidiar con las consecuencias de la pandemia, una propuesta respaldada por el actual gobernador del Banco Popular de China<sup>41</sup>. Como resultado, Estados Unidos está asegurando que las reglas de los préstamos multilaterales a través del FMI sigan atadas a los imperativos del dólar y las finanzas globales lideradas por Estados Unidos.

La experiencia reciente de Argentina es un vislumbre ominoso de cómo el poder concentrado de las finanzas lideradas por Estados Unidos, en particular los grandes administradores de activos que han surgido como los nuevos corredores de poder, y la asimetría de la deuda en la jerarquía monetaria global gobernada por el dólar, refuerza la subordinación de países. Las negociaciones para asegurar un acuerdo viable de reestructuración de la deuda llegaron a un punto muerto frente a la intransigencia de la sección de sus principales acreedores privados, una camarilla de administradores de activos liderada por BlackRock, para reestructurar su deuda de US\$ 65 mil millones. El gobierno argentino ha elevado su oferta de una recuperación de 40 a 53 centavos por dólar para sus acreedores, pero BlackRock aguantó más, incluso cuando el FMI ha apoyado la posición argentina, colocando a Argentina una vez más al borde de un default<sup>42</sup>. Después de meses de prolongadas negociaciones,

41 Yi Gang, “The IMF should turn to special drawing rights in its Covid-19 response,” *Financial Times* July 16, 2020.

42 Benedict Mander, “Argentina ready to consider ninth sovereign default, says Guzmán,” *Financial Times* May 4, 2020, [ft.com/content/cbe90202-0374-40ad-948f-ed-850c3e45c9](https://www.ft.com/content/cbe90202-0374-40ad-948f-ed-850c3e45c9); Benedict Mander and Colby Smith, “Argentina set for default as it wrangles with bondholders,” *Financial Times* May 21, 2020, [ft.com/content/5c042213-85fa-4f28-9a37-03650a87024b](https://www.ft.com/content/5c042213-85fa-4f28-9a37-03650a87024b); Colby Smith and Benedict Mander, “Argentina’s bondholders team up on new restructuring proposal,” *Financial Times* July 20, 2020, <https://www.ft.com/content/9c01ba4c-f4eb-4bab-88cb-a671e65cfa6b>

finalmente se llegó a un acuerdo a 55 centavos por dólar.

En otra señal de cómo se está reconstituyendo el dominio de las finanzas tras la pandemia, China abrió las puertas de su sector de gestión de activos a fondos extranjeros en abril. A pesar de que la guerra comercial y las tensiones geopolíticas con Estados Unidos se han intensificado, BlackRock fue uno de los primeros en solicitar la creación de un fondo en China, con la mira en establecer participaciones en este mercado de rápido crecimiento, ahora el tercero más grande del mundo<sup>43</sup>.

BlackRock, el grupo de gestión de activos más grande a nivel mundial, es un socio clave en las recientes intervenciones de la Reserva Federal para respaldar el mercado de bonos corporativos<sup>44</sup>. Se informa que Larry Fink, el CEO de BlackRock, está siendo promovido por los cabilderos de Wall Street como una posible elección para secretario del Tesoro dentro de la campaña presidencial de Joe Biden, muestran que su influencia traspasa las líneas partidistas<sup>45</sup>. El alcance global de BlackRock se está volviendo más omnipresente y su nexos con la Reserva Federal y el Estado norteamericano aún más estrecho a través de la pandemia.

El surgimiento de la retórica proteccionista y las fracturas en los mecanismos de gobernanza global a través de los cuales Estados Unidos ejerce su poder imperial pueden estar reescribiendo las reglas de la Pax Americana. Puede que sea demasiado pronto para trazar el

43 Ryan McMorro, “BlackRock applies to set up China mutual fund business,” *Financial Times* April 1, 2020, <https://www.ft.com/content/fec655ee-1003-4037-8425-0674615ad832>.

44 Gillian Tett, “Why the US Federal Reserve turned again to BlackRock for help,” *Financial Times* March 26, 2020, <https://www.ft.com/content/f3ea07b0-6f5e-11ea-89df-41bea055720b>.

45 Peter Goodman and Daniel Politi, “In Argentina’s debt negotiations a kinder, gentler capitalism faces a test,” *New York Times* July 31, 2020, <https://www.nytimes.com/2020/07/31/business/argentina-debt.html>.

camino a seguir. Pero es bastante sorprendente que la Reserva Federal haya tenido éxito en sus esfuerzos por preservar la hegemonía del dólar y restaurar la fortuna de las finanzas lideradas por Estados Unidos en un momento en que el Estado norteamericano, con su actual adopción del aislacionismo, se ha retirado de su papel imperial en la dirección de un consenso entre el núcleo de países capitalistas avanzados.

La pandemia es un prisma a través del cual se revela la estructura de poder imperial de Estados Unidos. El dominio del dólar, fundamental para el ejercicio de la hegemonía estadounidense, se ha vuelto aún más opaco y omnipresente. Más significativamente, la capacidad de las finanzas lideradas por Estados Unidos para hacer cumplir, disciplinar y subordinar a los países de la periferia ha crecido mucho más allá del ejercicio directo de su dominación política y militar. Ha quedado claro que el nexo de la Reserva Federal con las finanzas y sus intervenciones para preservar y reforzar la hegemonía del dólar son bastante independientes del régimen particular en el poder.

## SEGURIDAD Y SOBERANÍA

### ALIMENTARIA

**SERGIO ARANCIBIA<sup>1</sup>**

El Estado debe asumir, como una de sus responsabilidades, el defender y fortalecer la soberanía del país - en el contexto de las relaciones internacionales - y además, el preservar y acrecentar la seguridad de las personas, en el contexto de la economía y de la sociedad nacional. La seguridad y la soberanía son bienes intangibles, que no tienen una expresión meramente individual, sino que existen como derechos sociales, colectivos, que en la medida en que estén debidamente presentes, deben cubrir o beneficiar al unísono a todos los habitantes del país.

No todos los asuntos relacionados con la seguridad y con la soberanía del país y/o de sus habitantes, pasan por la gente con uniforme. Ellos tienen en ese campo una alta cuota de responsabilidad, pero hay espacios, no menos importantes, que son de responsabilidad civil y que caen en el campo de la política económica. Nos referiremos, en particular, a la seguridad y la soberanía alimentaria.

La soberanía alimentaria se puede definir como el derecho de los pueblos o de sus países, de establecer su política agraria de acuerdo a sus objetivos de desarrollo sostenible y seguridad alimentaria. Así definidas las cosas, esta seguridad se puede deteriorar en la medida en que las presiones de los actores más poderosos en el comercio internacional de alimentos (a través de los tratados de libre comercio o comerciales, o sin ellos) impongan patrones de producción y/o de consumo con claro impacto negativo no solo sobre la producción local, sino sobre la posibilidad misma de tomar medidas de política agraria que

defiendan esa producción nacional.

La nueva constitución que se dé en Chile, a partir del próximo año, debería establecer como un principio constitucional la defensa de la soberanía alimentaria, como parte insustituible de la soberanía nacional, y como parte de los principios que deben presidir y que deben ser defendidos en todos los acuerdos o tratados internacionales que contraiga el país.

La seguridad alimentaria es un concepto distinto. La Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) lo define como una situación que se da “cuando todas las personas, en todo momento, tienen acceso físico y económico a suficientes alimentos, seguros y nutritivos, para satisfacer sus necesidades alimenticias y sus preferencias, con el objeto de llevar una vida activa y sana”. Dado que en Chile todavía hay bolsones importantes de pobreza y de extrema pobreza, que no tienen acceso seguro a los alimentos que necesitan, es claro que no se ha alcanzado en el país una situación de la seguridad alimentaria, y probablemente ella no se alcanzará en el futuro por el mero imperio de las fuerzas del mercado.

Y aun cuando parezca obvio, es bueno subrayar que el asegurar el acceso a alimentos seguros y nutritivos, es una cuestión que nos conduce directamente al campo de la política agropecuaria.

En el Chile de hoy es posible distinguir, en lo fundamental, dos grandes bloques o sectores agrícolas. Por un lado, un sector que está claramente encaminado hacia la satisfacción de la demanda externa, por la vía de la exportación, y que proporciona al país una masa importante de divisas. Esta agricultura de exportación es necesario protegerla, desarrollarla y tecnificarla pues implica un uso productivo de las ventajas comparativas y competitivas con que cuenta el país. Proporciona, además, los dólares que se ne-

cesitan para adquirir insumos y materias primas de la propia agricultura, para complementar con importaciones la producción nacional de ciertos rubros, y para satisfacer necesidades de importaciones del conjunto de la economía nacional.

Por otro lado, se tiene una agricultura encaminada fundamentalmente a satisfacer al mercado nacional, que tiene como protagonistas, en alta medida, aún cuando no en forma exclusiva, a la pequeña y mediana producción familiar campesina, que tiene menores niveles de productividad y de tecnificación, que capta menores excedentes económicos y se tiene menores niveles de vida. Este sector de propietarios agrícolas es responsable, hoy en día, en gran medida, de la provisión de alimentos a los mercados urbanos, y podrían dar un gran salto adelante en producción y productividad si se apoyara su capacitación, su tecnificación, su organización y a su mayor acceso al crédito y a los canales de comercialización de su producción. Podrían ellos, prestar un aporte sustantivo a la seguridad alimentaria, pero para todo ello se necesita que la soberanía y la seguridad alimentaria asuman rango y carácter constitucional, y las políticas correspondientes sean asumidas como grandes tareas nacionales, por parte de los futuros gobernantes, y por parte del conjunto del país.

<sup>1</sup> Economista chileno.

## RECUPERACIÓN ¿CÓMO ENTENDERLA?

SAÚL ESCOBAR TOLEDO<sup>1</sup>

Llegó el nuevo año, pero seguimos igual o peor que en los últimos meses de 2020. La pandemia sigue desatada: las fiestas de fin de año, la permisividad oficial y la lentitud de la distribución de las vacunas parecen anunciar que la enfermedad seguirá causando estragos durante varios meses en casi todo el mundo, particularmente en América, Europa y partes de Asia como la India. Se ha requerido entonces redoblar las medidas preventivas: nuevos confinamientos y cese casi total de actividades económicas y escolares. Así las cosas, la recuperación se ve todavía incierta y lejana.

Si en el frente sanitario podemos esperar que los contagios vayan descendiendo gracias a estas disrupciones y a un mayor número de personas vacunadas, en lo que toca a la economía la situación requerirá también de una acción más enérgica de los Estados y gobiernos. Difícil que haya lugar para el optimismo sobre todo si se confía en que las cosas se van a arreglar por la pura inercia de las fuerzas del mercado.

Por un lado, será necesario ampliar sustancialmente los fondos destinados a los programas de apoyo a las personas y empresas más necesitadas que ya se echaron a andar desde el año pasado. Además, diseñar nuevas medidas que puedan asegurar una recuperación más rápida y prevenir nuevas crisis.

Entre estas últimas, diversas instituciones y especialistas (por ejemplo, el premio nobel Joseph Stiglitz), han señalado la necesidad de que se haga uso de una cantidad de al menos 500 mil millones de dólares de Derechos Especiales de

Giro (DEGs) por parte del Fondo Monetario Internacional (FMI) para echar a andar un programa de ayuda para los países más pobres y en desarrollo que no abultaría las deudas soberanas y servirían para financiar las balanzas de pagos y las importaciones necesarias para la alimentación, la salud y el mejoramiento del medio ambiente.

No puede haber lugar para la confusión. La recuperación debe medirse con base en estos indicadores: disminución de las personas enfermas; aumento del número y la calidad del empleo; y un sistema productivo más verde.

Todo lo demás, como la deuda, la paridad de las monedas, los mercados bursátiles, los déficits públicos y hasta los puntos porcentuales del Producto Interno Bruto (PIB), deben entenderse como asuntos secundarios o meros instrumentos para lograr la ansiada recuperación.

De otra manera puede haber un regreso simulado a la normalidad, recuperando aparentemente lo perdido cuando en realidad estaremos retrocediendo, pues habrá mayor pobreza, desigualdad, contaminación y una menor capacidad para prevenir y enfrentar nuevas catástrofes.

En el caso de México lo anterior se traduce en la necesidad de diseñar un programa de recuperación que hoy no existe. No basta con la campaña de vacunación anunciada si no se mejora la capacidad hospitalaria y la atención sanitaria de primer nivel. Una nueva economía debe conducirnos a la producción de energía más limpias y otras medidas que reduzcan la contaminación e inyecten vitalidad a nuevas ramas económicas. No se puede confiar en que el Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá (T-MEC) y las obras de infraestructura en curso vayan a permitirnos recuperar los empleos perdidos si al mismo tiempo no se legisla en materia de seguro de desempleo, subcontratación, plataformas digitales y programas que apoyen a las familias es-

pecialmente a aquellas que viven de la economía informal. No es suficiente una política salarial progresista, como la que de manera atemperada se ha puesto en marcha, si no se reducen las brechas regionales, de género y etarias.

Para abundar sobre el tema del empleo, fundamental para la recuperación, hemos consultado el informe que la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) publicaron a fines del año pasado, el cual reconoce que la pandemia provocará “la peor contracción del producto de la región de la historia...”, lo que ha tenido y tendrá profundas consecuencias laborales y sociales” (disponible en <https://www.cepal.org>).

Según este estudio, la existencia de un sector informal muy amplio, sin acceso a seguridad social y, por lo tanto, muy vulnerable, ha tenido y tendrá un fuerte impacto regresivo en los ingresos y la calidad de vida de millones de personas. Además, los empleos formales también fueron afectados ya que muchas personas fueron despedidas; otras conservaron su trabajo, pero sufrieron una importante merma en sus ingresos debido a la reducción de horas laboradas o a que fueron enviados a sus casas con la modalidad de vacaciones no pagadas o licencias con salarios menores. El efecto de estas medidas fue más grave en México debido a la ausencia de un seguro de desempleo.

Un fenómeno destacable que arrojó esta crisis fue la enorme cantidad de personas que se quedaron sin trabajo y dejaron de buscarlo. Técnicamente dejaron de formar parte de la Población Económicamente Activa (PEA) y se sumaron a la Población Económicamente Inactiva (PEI). Afectó particularmente a las mujeres debido a su mayor presencia en los sectores más impactados por la crisis sanitaria (servicio doméstico, restaurantes y hoteles, comercio) pero, igualmente, a la prevalencia de una cultura machista que las con-

finó, más que en el caso de los hombres, a cuidar a los enfermos, a los niños sin escuela, a los ancianos y a las tareas hogareñas.

La crisis causó otra manifestación novedosa: el trabajo asalariado se contrajo menos que el que se realiza por cuenta propia debido a que estas labores implican, en su mayoría, un contacto presencial, sobre todo en el sector informal. En México, los trabajadores asalariados se redujeron en casi 14% en el segundo trimestre de 2020, en tanto que los que laboraban por cuenta propia representaron una caída de 30,9%. Este descenso se ha revertido, pero a costa de una mayor exposición de estos trabajadores informales al contagio, lo que explicaría en parte el crecimiento del número de enfermos y fallecimientos.

Por otro lado, el estudio subraya las consecuencias devastadoras entre los jóvenes: su tasa de ocupación se redujo en mayor medida que otros grupos etarios. Esta situación, señala el informe, ha sido un factor que ha acentuado “el cansancio y la soledad (por lo que) los sentimientos de tristeza, miedo y angustia son más frecuentes entre los hombres y las mujeres jóvenes”. Y advierte que: “cuanto mayor sea el tiempo fuera de la escuela y del mundo laboral, mayores serán los riesgos de precariedad y exclusión del mercado de trabajo a lo largo de (su) vida activa”.

Para evitar estas tragedias, se requieren programas orientados a mejorar su capacitación; y mantener y mejorar políticas de transferencia de ingresos para los jóvenes que estudian y se capacitan; los trabajadores adultos; y los hogares. De lo contrario, es sumamente probable que los jóvenes se vean presionados a generar ingresos, principalmente en las actividades informales, lo que restringirá las posibilidades de invertir en su formación laboral.

Los últimos datos, ofrecidos por el gobierno mexicano, muestran la lentitud de la recuperación: en noviembre 2020 la población ocupada

<sup>1</sup> Profesor investigador en el Instituto Nacional de Antropología e Historia de México (INAH).

fue de 52,93% (en relación con el total en edad de trabajar), un poco menor que en octubre e inferior a las de marzo (55,76%). Además, la mayoría de las personas que regresaron a trabajar lo hicieron en actividades informales. En lo que toca a los empleos formales, el saldo de once meses, de enero a noviembre, fue de 369 mil 890 plazas perdidas, a los que hay que sumar, según expuso el presidente de la república, las casi 278 mil que se esfumaron en diciembre.

Con este panorama, la recuperación no se ve tan próxima ni tan segura. El estudio de la CEPAL-OIT subraya que: “La crisis sanitaria ha puesto de manifiesto la importancia de contar con un sector público fuerte y eficiente, con capacidad de reaccionar rápidamente ante choques que acarrearán fuertes impactos económicos y sociales”. La situación que observamos en este inicio de año requiere que las instituciones del Estado mexicano redoblen sus esfuerzos, lo hagan pronto y con un proyecto comprensible.

## **CONSTRUYENDO ARGUMENTOS DESDE EL GRUPO DE TRABAJO**

**ENTREVISTA A  
CLAUDIO LARA CORTES**

## Entrevista a Claudio Lara Cortés

### Crisis económica y COVID-19: “En América Latina no supimos comprender los alcances del neoliberalismo en las arenas monetaria y financiera”

*La pandemia de la COVID-19 precipitó una crisis económica y financiera en escala mundial. Desde marzo, el mundo es testigo de una crisis sin precedentes a raíz de la imposición del confinamiento, que afecta lo mismo a países industrializados, que emergentes.*

*América Latina es una de las regiones más afectadas, con aumentos récords en los niveles de desempleo y pobreza. A pesar de la profundidad de la crisis, no hay coordinación entre gobiernos, sino la ejecución de políticas de “sálvese quien pueda” (“Beggars thy neighbour”).*

*En entrevista exclusiva con el Centro de Investigación sobre la Globalización (Global Research) para el Boletín “Integración regional. Una mirada crítica”, Claudio Lara Cortés, integrante del Grupo de Trabajo “Integración regional y unidad latinoamericana” del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO), recuerda que los gobiernos progresistas de América Latina no lograron comprender los alcances del neoliberalismo en las arenas monetaria y financiera.*

*La construcción de alternativas frente a la crisis actual es urgente, de no ejecutarse pronto, la región corre el riesgo de enfrentar otra “década perdida”, quizás peor de la registrada en la década de 1980, cuando padeció los estragos de la crisis de la deuda externa. El reto por delante es, sostiene Lara Cortés, construir mecanismos que, cuestionando la*

*teoría convencional, permitan salir de la crisis.*

***La pandemia de la COVID-19 colocó a la economía mundial al borde del colapso. Y América Latina es una de las regiones más afectadas. ¿Cómo evalúas la situación actual para la economía internacional y nuestro Continente?***

Desde mi punto de vista, la pandemia de la COVID-19 vino a precipitar las secuelas de la crisis financiera que estalló en Estados Unidos en 2008 y que luego se propagara al resto del mundo. En realidad, en un contexto de largo estancamiento económico, tales secuelas han reaparecido una y otra vez como posibilidades de crisis, siendo la última a mediados de septiembre de 2019 cuando se produjo un colapso en el funcionamiento ‘normal’ del mercado de recompra (repos) estadounidense, clave en la mantención de liquidez en el sistema financiero. Ello requirió de un importante rescate de la Reserva Federal (FED), meses antes que surgiera la Covid-19 en China.

La pandemia solo está acelerando dicha tendencia y la globaliza. En los meses de marzo y abril de 2020, cuando los inversores empezaron a temer que la epidemia se convirtiera en una pandemia mundial, se registró una brusca caída de las principales bolsas de valores, y eso terminó arrastrando los precios de las materias primas (‘commodities’), impactando fuertemente sobre las fuentes de financiamiento de América Latina. Rápidamente, los bancos centrales tomaron medidas para evitar un desastre financiero; ya sea bajando sus tipos de interés, ampliando sus programas de compra de activos financieros, estableciendo líneas de canje de divisas entre ellos u otorgando facilidades de crédito y deuda.

El coronavirus no sólo precipita la crisis de los mercados financieros y sus múltiples rescates, sino además las políticas generalizadas de confinamiento han provocado una brutal caída

de la actividad económica. Las estimaciones para este 2020 de los organismos internacionales nos informan de caídas en el PIB mundial superiores a un cinco por ciento y también del colapso en el comercio global mayor a un 20 por ciento. Por supuesto, tasas que duplican a las registradas el año posterior al estallido de la crisis en 2008 y los primeros perjudicados son los de siempre, los trabajadores formales e informales.

Como resultado, estamos observando una fuerte disminución de los ingresos fiscales y, en paralelo, un nuevo incremento del gasto público por parte de los gobiernos, vinculado al aumento en el gasto sanitario, al financiamiento del rescate y a la mitigación del desastre laboral. En consecuencia, tenemos grandes déficits fiscales, índices bursátiles en alza con mercados altamente volátiles y un inesperado bajón económico global. Una crisis que hasta ahora no está claro cómo va a resolverse.

Lo que sí está claro es el desenvolvimiento de dos fenómenos que repercuten sobre América Latina. Por una parte, el endeudamiento en la economía mundial (público más privado) que ha llegado a cotas inimaginables, superando este 2020 el 330 por ciento del PIB global. Por otra, desde la aparición del COVID-19, los inversionistas internacionales han retirado grandes sumas de activos de nuestros países, lo que ha llevado a una depreciación dramática de sus monedas, especialmente en aquellos que están ya sobreexposados debido a la caída de los precios de sus productos básicos.

***En pleno apogeo de la crisis de 2008, hubo una respuesta coordinada entre bancos centrales. Hoy, sin embargo, la implementación de políticas comunes está ausente. ¿Cuál es tu balance de las respuestas frente a la crisis actual?***

En efecto, una de las particularidades de la cri-

sis de 2008 fue que los gobiernos de los países centrales respondieron con políticas monetarias no convencionales de manera coordinada (“relajamiento cuantitativo y tasas cercanas a cero”). Después, se sumaron también algunos de los países denominados emergentes. En buena medida porque en 2008 se trataba de una crisis verdaderamente global, en todo sentido. Sin embargo, esa coordinación fue de corto alcance, contradictoria y en último término, impotente.

Esa coordinación giró en torno a la política monetaria con la finalidad de asegurar su papel central en la estabilización económica, pero al poco andar divergieron en la forma de aplicarlas. Su costo ha sido altísimo, sus monedas se han devaluado (dólar, euro, etc.) y los balances de los bancos centrales alcanzan hasta ahora máximos históricos; mientras sus inyecciones masivas de dinero desataron un ‘tsunami de liquidez’ sobre nuestras economías, según palabras de la presidenta brasileña Dilma Rousseff. Dada la magnitud de los flujos, estos se estaban volviendo cada vez más problemáticos para los gobiernos, provocando no sólo una grave inestabilidad macroeconómica y financiera (fuerte apreciación de la moneda, por ejemplo), sino además se constituyeron en mecanismos a través de los cuales se transmitieron las crisis de los países ‘maduros’ a los nuestros (y emergentes en general). El principal problema es la impotencia mostrada por la aplicación de la flexibilización cuantitativa para impulsar la inversión o la productividad del trabajo o el crecimiento económico.

Lo que estamos viviendo ahora es el “reinicio” de las consecuencias de aquellas políticas monetarias no convencionales. Otra vez, los alcances de la actual crisis son plenamente globales y, sin embargo, como bien señalas, hasta el momento no ha habido una respuesta coordinada a las alturas de sus requerimientos, ni siquiera en el plano sanitario.

En América Latina esta falta de coordinación es todavía más evidente, cada uno de nuestros países busca superar la crisis a su manera, dando prioridad a la política monetaria para ‘estabilizar’ las economías. Por ejemplo, a través de la defensa de las monedas, pero también recurriendo a mecanismos que antes estaban “prohibidos” para la teoría monetaria convencional, como era la emisión de dinero. El caso de Chile es llamativo al respecto, ya que recientemente decidió emitir deuda por primera vez desde la década de 1980.

En este sentido, podríamos decir que, en alguna medida, la pandemia de la COVID-19 ha permitido ejecutar algunos “mecanismos de salida” en las arenas monetaria y financiera que contradicen los lineamientos de la ideología dominante, pero que igualmente han demostrado ser impotentes para recuperar las economías, quedaron ‘sin municiones’.

***La reforma del Sistema Monetario Internacional se puso sobre la mesa tras la crisis de 2008. Sin embargo, la reforma apenas trastocó el predominio de Estados Unidos y su moneda, el dólar. ¿Consideras que China está promoviendo cambios de mayor profundidad en este sentido?***

Hay un tema clave en el que no se ha profundizado. En el momento de una gran crisis, suele ocurrir una sucesión hegemónica. Sucedió después de la Gran Depresión de 1929, cuando Estados Unidos convertida en la primera potencia mundial, posicionó al dólar en una moneda de referencia internacional. Hoy, sin embargo, a pesar de la profunda crisis global, no parecen existir condiciones para una sucesión de ese tipo, tal como plantean diversas teorías convencionales y críticas en Occidente. Incluso, me parece que el objetivo de China no es conquistar el mundo ni “reemplazar” a Estados Unidos como nuevo imperio.

Muy al contrario. La alianza China-Rusia y la Organización de Cooperación de Shanghai (OCS) parece buscar un mundo multipolar basado en un comercio más justo en el sentido de “ganar-ganar”. Ese mismo principio es asumido por el acuerdo regional para la asociación económica, o RCEP, recientemente firmado en la 37ª Cumbre de la ASEAN, así como por la “Nueva Ruta de la Seda”, lanzada en 2013. En términos más amplios, China y estas naciones defienden un multilateralismo ‘reformado’ (más equilibrado) y un libre comercio que respete la soberanía de los Estados. En el plano monetario en particular, recomiendan más emisiones de Derechos Especiales de Giro (SDR, por sus siglas en inglés) para apoyar la liquidez internacional. El interés de China es, en cierto modo, impedir el derrumbe del sistema mundial donde deben caber todos.

La otra cara de esta estrategia del gigante asiático, dada la ausencia de concesiones de las potencias occidentales, es disputar palmo a palmo el predominio del dólar en el área monetaria internacional mediante el desarrollo de un nuevo renminbi (RMB) o Yuan digital que pronto se implementará para el uso de transacciones monetarias, de todo tipo, incluidas transferencias, comercio e incluso como moneda de reserva. El yuan, en efecto, ya es una moneda de reserva cada vez más fuerte. Esta tendencia se mejorará aún más a través de los acuerdos señalados.

Por ejemplo, el quid del acuerdo RCEP firmado en noviembre de 2020 es que sus transacciones se llevarán a cabo en monedas locales y en yuanes, no en dólares estadounidenses. El RCEP es un instrumento masivo para desdolarizar, principalmente la Región Asia-Pacífico y gradualmente el resto del mundo. Asimismo, gran parte del financiamiento para proyectos de este acuerdo y también de la Nueva Ruta de la Seda (OBOR, por sus siglas en inglés) puede provenir en forma de préstamos a bajo interés del Banco

Asiático de Infraestructura e Inversión (AIIB) de China y otras fuentes de financiamiento nacionales y los países participantes. La conformación del Fondo de Reservas de la OBOR apunta en el mismo sentido.

Son iniciativas que desafían a instituciones surgidas tras los Acuerdos de Bretton Woods (FMI, Banco Mundial, entre otras) y conllevan “micro disputas” geopolíticas que, sin embargo, en el mediano plazo podrían poner en cuestión el predominio del dólar en escala internacional.

***Quedaron en el “tintero”, sin embargo, instrumentos como el Fondo de Estabilización de los BRICS (acrónimo de Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica) para plantar cara al Fondo Monetario Internacional (FMI). En nuestra región, se abandonaron el Banco y el Fondo del Sur...***

Estoy convencido que el proceso para construir una nueva arquitectura financiera regional iniciado a fines de la primera década de este siglo por los denominados “gobiernos progresistas” era esencialmente correcto. Siguen conservando validez sus principales pilares, como son su institucionalidad democrática, la incorporación de mecanismos de financiamiento sostenibles y un diseño integral que abarque todo el sistema financiero.

No obstante, esa propuesta de crear una Nueva Arquitectura Financiera Regional (NAFR) probó ser demasiado avanzada para ese período. En ese entonces el predominio neoliberal en el plano monetario y de las finanzas se “globalizó”, a través de la coordinación de los bancos centrales. De preferencia, en países con gobiernos “progresistas” que priorizaron por ciertas reformas en el ámbito político, mientras promovían el libre mercado a través de la movilidad de los capitales sin restricciones y los acuerdos o tratados comerciales, por ejemplo.

Los fundamentos ideológicos de esos acuerdos se trasladaron a las discusiones sobre financiamiento al interior de la NAFR, si orientarlo a grandes obras de infraestructura y apalancar la expansión de las empresas multilatinas como esperaba Brasil, o promover desarrollos con contenido social, favoreciendo a empresas públicas y PYMES, tal cual sugerían los países del ALBA. No debe sorprender, entonces, el fracaso en lograr un consenso regional en torno al rol del Banco del Sur. Así, muchos gobiernos de la región siguieron con sus salidas “individualistas”, apostando a la acumulación de reservas internacionales como mecanismo de prevención de crisis del sector externo.

No todos los gobiernos supieron comprender el alcance del neoliberalismo en las arenas monetaria y financiera, que estaba oculto en la lógica de instrumentos de carácter “técnico” que son esencialmente apolíticos y antidemocráticos. Por lo mismo, no pueden explicar las pronunciadas fluctuaciones de los tipos de cambio y los gigantescos movimientos de capitales especulativos, en especial de grandes fondos de inversión y otras instituciones que operan por fuera de las normas que rigen los bancos, conocidas como la “banca en las sombras” y que después de la crisis de 2008-2009 proliferan en América Latina y Asia.

Menos aún pueden responder por qué las políticas de relajamiento cuantitativo que están siendo aplicadas durante la pandemia provocan grave inestabilidad macroeconómica y financiera en nuestras economías o al fracaso de la estrategia de acumulación de reservas internacionales para prevenir la crisis del sector externo. Hoy es indispensable pensar cómo vamos a desafiar esta lógica tecnocrática que además muestra ser inoperante.

Ante esta crisis capitalista sin preceden-

tes acelerada por la propagación del COVID-19 urge recuperar el proceso de construcción de una NAFR. Pero ese proceso debe ser ahora parte integral no sólo de las finanzas, sino también del conjunto de la economía y de los propios procesos de integración regional; motivados por estrategias de desarrollo decididas democráticamente. Estos parecen ser propósitos lejanos, pero pueden iluminar objetivos más inmediatos.

Actualmente, todos los países del continente necesitan fortalecer sus sistemas públicos de salud y subvenciones para poder recuperarse lo más rápido posible de sus enormes pérdidas socioeconómicas, creadas por la pandemia. Además, requieren financiar las vacunas contra el COVID-19. En este sentido, sería conveniente establecer acuerdo entre países para desarrollar los sistemas públicos de salud o para realizar compras conjuntas de vacunas. En estas tareas, sin duda, los aportes que surgen en nuestro Grupo de Trabajo pueden contribuir.

*Esta entrevista ha sido realizada por Ariel Noyola Rodríguez, corresponsal del Centro de Investigación Sobre Globalización ([Global Research](#)) en América Latina y el Caribe en exclusiva para el Boletín “Integración regional. Una mirada crítica”.*

## ***ACERCA DEL GRUPO DE TRABAJO***

**PARTICIPA EN LAS PRÓXIMAS  
PUBLICACIONES DEL BOLETÍN “INTE-  
GRACIÓN REGIONAL.  
UNA MIRADA CRÍTICA”**

El boletín “Integración regional. Una mirada crítica”, en forma periódica convoca a sus investigadores miembros a publicar artículos breves, así como también a investigadores externos. Su periodicidad es bimensual. Cuenta con una amplia difusión a través del portal web institucional de CLACSO y por redes sociales. También divulgamos los artículos en otros portales web de centros de estudios y prensa de la región.

Si quieres publicar con nosotros, escríbenos al correo:

**[boletinintegracionregional@gmail.com](mailto:boletinintegracionregional@gmail.com)**

Te esperamos.

**OTRAS PUBLICACIONES DEL  
GRUPO DE TRABAJO  
INTEGRACIÓN REGIONAL Y  
UNIDAD LATINOAMERICANA**

**1.- BOLETINES.**

NÚMEROS 1 AL 11.

Disponibles en internet <https://www.clacso.org/grupos-de-trabajo/boletines/>

**2.- LIBROS.**

2018. AMÉRICA LATINA. UNA INTEGRACIÓN REGIONAL FRAGMENTADA Y SIN RUMBO. Silva, C.; Kan, J. Y A. Noyola (Coordinadores). Coedición CLACSO – MEGA II – IADE. Santiago, Chile.

En internet disponible en [http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/gt/20190207040512/America\\_Latina\\_Integracion\\_Regional\\_Fragmentada.pdf](http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/gt/20190207040512/America_Latina_Integracion_Regional_Fragmentada.pdf)

2014. DEMOCRATIC RENEWAL VERSUS NEOLIBERALISM. TOWARDS EMPOWERMENT AND INCLUSION.

Consuelo Silva and Claudio Lara, Editors. CLACSO – IDEAS – CODESRIA. Buenos Aires. December.

En internet disponible en [http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/sur-sur/20141219093404/Democratic\\_renewal.pdf](http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/sur-sur/20141219093404/Democratic_renewal.pdf)

2013. NUEVOS ESCENARIOS PARA LA INTEGRACIÓN EN AMÉRICA LATINA. C. Martins y C. Silva (Coordinadores). Coedición CLACSO – U. ARCIS. Octubre, Santiago

En internet disponible en <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/gt/20131016025228/NuevosEscenarios.pdf>

2013. LOS RETOS DE LA INTEGRACIÓN Y AMÉRICA DEL SUR / Carlos Eduardo Martins (Coordinador). 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO.

En internet disponible en <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/gt/20130920035225/GT-RetosIntegracion.pdf>

**3.- CUADERNOS DEL PENSAMIENTO  
CRÍTICO LATINOAMERICANO**

**Nº 77, agosto 2020. Segunda época.**

“ELEMENTOS DE LA INSERCIÓN EXTERNA DE BRASIL EN EL SIGLO XXI”.  
Elaborado por Daniel Pereira Sampaio.

En internet disponible en <https://www.clacso.org/elementos-de-la-insercion-externa-de-brasil-en-el-siglo-xxi/>

**Nº 75, junio 2020. Segunda época.**

“AMÉRICA LATINA EN UN MARCO DE CRECIENTES DISPUTAS GEOPOLÍTICAS”.

Elaborado por Jorge Marchini.

“PARAGUAY UNA VEZ MAS SE CUESTIONA SI TAIWAN O CHINA”

Elaborado por Gustavo Rojas Cerqueira, Tom Long y Francisco Urdinez.

En internet disponible en <https://www.clacso.org/america-latina-en-un-marco-de-crecientes-disputas-geopoliticas/>

**CONTÁCTANOS**

**CORREO ELECTRÓNICO:**

[boletinintegracionregional@gmail.com](mailto:boletinintegracionregional@gmail.com)

**SÍGUENOS EN TWITTER:**

@GTIntegracionR1

**SÍGUENOS EN INSTAGRAM:**

@gtintegracionregional

**SÍGUENOS EN FACEBOOK:**

GT CLACSO Integración regional y unidad latinoamericana

\*\*\*\*\*

El boletín tiene como objetivo la difusión de trabajos elaborados por investigadores miembros del Grupo de Trabajo y también por investigadores externos, con la finalidad de generar debate y contribuir en el análisis, investigación, planteamientos teóricos y empíricos, con especial énfasis en la temática de integración regional de América Latina y el Caribe.

La responsabilidad por las opiniones expresadas en los artículos incumbe exclusivamente a los autores firmantes, y su publicación no necesariamente refleja los puntos de vista del Comité Editorial.

Como siempre el Comité Editorial o Editor encargado del boletín organiza los contenidos y dirime respecto a la pertinencia de publicación de los artículos, teniendo en cuenta las temáticas de cada convocatoria. Sin embargo, no interviene ni introduce cambios en la redacción ni contenidos de los trabajos.

\*\*\*\*\*

Este boletín es preparado periódicamente por el Grupo de Trabajo "Integración Regional y Unidad Latinoamericana" del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales – CLACSO.

El Grupo de Trabajo "Integración Regional y Unidad Latinoamericana" está conformado por investigadores de diferentes universidades y centros de estudios de América Latina y el Caribe. Sus integrantes son los siguientes:

Alberto Rocha Valencia  
Alexis Nicolás Saludjian  
Alfonso Guillermo Pérez Molina  
Allen Sabinus Henry  
Amanda Barrenengoa  
Ariel Noyola Rodríguez  
Ariela Ruiz-Caro Reyes  
Carlos Da Rosa Martins  
Carlos Serrano  
Clara Rivero  
Claudio Eduardo Lara Cortés  
Consuelo Paz Silva Flores  
Daniel Pereira Sampaio  
Dario Salinas Figueredo  
Ernesto Alfredo Vivares  
Fabio Luis Barbosa dos Santos  
Francisco Javier Leyva Ortiz

Gerald Solano Aguilar  
Gisele Lorena González Célis  
Gregorio Vidal  
Gustavo Rojas de Cerqueira César  
Hugo Vega Formoso  
Isaac Rudnik  
Jaime Antonio Preciado Coronado  
Jaime Estay Reyno  
Jorge Marchini  
Jose Félix Rivas Alvarado  
Juan Francisco Morales Giraldo  
Julián Alejandro Horassandjian  
Julián Kan  
Julieta Ramírez Torres  
Leonardo Federico Manchón Cohan  
María Teresa Zegada  
Mariana Aparicio Ramírez

Maribel Aponte García  
Martín Sanzana Calvet  
Mayra Vélez Serrano  
Paz Millet  
Ramiro Luis Bertoni  
Ramón Torres Galarza  
Roberto Rodolfo Georg Uebel  
Rosa María Marques  
Rosalba Linares de Gómez  
Rosmery Hernandez Pereira  
Roy Mora Vega  
Sergio Carpenter  
Wagner Iglecias  
  
Actualmente, este Grupo de Trabajo es coordinado por Consuelo Silva Flores.

COMITÉ EDITORIAL:  
CONSUELO SILVA FLORES  
JULIAN KAN

Diseño: Manuel Olate Géspedes

Contacto:  
Escribenos a:  
boletinintegracionregional@gmail.com  
Siguenos en:  
Twitter: @GTIntegracionRI  
Instagram: gntintegracionregional