



Escuela de
Seguridad y Defensa

Boletín

ISSN 2737-646X | IAEN - N.º 3 | Junio de 2021

Créditos

Rector del Instituto de Altos Estudios Nacionales
Fernando López Parra

Decano de la Escuela de Seguridad y Defensa
Daniel Pontón

Comité editorial
Francisco Chamorro, Instituto de Altos Estudios Nacionales
Fernanda Brozowski, Universidad Federal de Río de Janeiro
Klever Bravo, Universidad Fuerzas Armadas (ESPE)
Milton Reyes, Instituto de Altos Estudios Nacionales
Diego Pérez, Instituto de Altos Estudios Nacionales

Dirección editorial
Bolívar Lucio

Corrección de estilo
David Chocair

Diagramación y portada
Gabriel Cisneros

Contenido

Presentación
Daniel Pontón

Artículo central
Reconfiguraciones del poder global. Agenda geopolítica en el contexto pospandémico
Diego Pérez

Misceláneos
Suramérica frente al coronavirus. Perturbaciones geopolíticas regionales y debilidades estratégicas nacionales
Galo Cruz

Pensar con estrategia en el siglo XXI: el nudo geopolítica-estrategia
Mauro Argoti

Los peligros del maniqueísmo: de intereses y alineamientos en el orden mundial
Milton Reyes

Entrevista a Paulo Buss
Covid-19 y la integración regional
Entrevistada realizada por Fernanda Brozowski

Presentación

En esta edición de *Paralelo 0.º*, correspondiente a junio de 2021, ofrecemos cuatro artículos que profundizan los temas que remiten a las líneas de análisis de la revista de la Escuela de Seguridad y Defensa del Instituto de Altos Estudios Nacionales. Los documentos elaborados en esta ocasión abordan el impacto de la pandemia en la reconfiguración del orden mundial, en las relaciones internacionales y de poder, transformaciones que no ocurrían desde inicios del presente siglo. También se analizan las políticas de contención y superación de la crisis global que ha impactado en todas las esferas públicas y cuya mitigación también depende de los factores geopolíticos implicados. Asimismo, incluye un relevante análisis del caso del covid-19 en Brasil.

Una de las tesis sostenidas es que quizás el covid-19 será registrado como un ataque biológico al sistema global que venía tensionado por los efectos largos de la crisis financiera iniciada entre los años 2008-2009 y por el debilitamiento de lo público en nuestra región. Todo ello, en un escenario mundial de complejas relaciones entre Estados Unidos, China, Rusia y la Unión Europea que enfrenta un ciclo de declive que no sabemos hasta hoy si será inevitable, lo que confirma que vivimos en brazos de una hegemonía abierta y en pugna.

Por otra parte, la crisis humanitaria ocasionada por el covid-19 puso en evidencia la frágil preparación de los Estados y Gobiernos para asumir un desafío dramático, pero no inesperado, lo que alude a la existencia de políticas públicas poco alineadas con los estudios de centros académicos y estratégicos que desde hace décadas advertían

sobre la alta posibilidad de una contingencia como la que enfrentamos, aspecto que se debe analizar. Hoy el mundo no solo enfrenta los riesgos asociados con el cambio climático, la depredación del medioambiente, la modificación de los patrones demográficos, sino que además deberemos asumir las repercusiones del ciclo pandémico.

La idea de que la actual pandemia sería un episodio breve expresa también un rasgo propio de las grandes tragedias históricas. Como plantean de forma fundamentada los artículos de este número, la recuperación será larga y lenta, de manera singular, sino se implementan políticas públicas articuladas e integrales que contengan la pandemia y que mitiguen el deterioro económico.

Pero, también implicará desafíos geopolíticos muy amplios para no repetir, por inercia, premisas teóricas anquilosadas, provenientes de las pugnas Este-Oeste del siglo pasado. Hoy se trata de un modelo teórico frágil e insuficiente, pero que en ocasiones se continúa utilizando para intentar comprender un tablero mundializado que se ha complejizado, dinámicas que impelen a forjar nuevas categorías y modelos de estudio, en el que aspectos como la bioseguridad, el biopoder y la biopolítica irrumpen como nociones fuertes que tensionan las rutinas conceptuales tradicionales.

En efecto, la cooperación internacional, pero más aún la integración virtuosa de políticas

sanitarias, económicas y sociales, son condiciones para la recuperación y para mitigar los efectos en el desarrollo de los países y en la calidad de vida de las personas. Los balances que ya emergen en relación con los organismos de integración mundial y regional serán duros y, en algunas ocasiones, refundacionales. Fallamos como civilización en los juegos de sumar con rapidez capacidades de respuestas cooperativas para acudir en apoyo de regiones y países de escaso recursos o de lentas capacidades de respuestas, situación que se exagera en América Latina.

Resulta claro que la reactivación de las economías, la solvencia de los Estados, la eficacia de las políticas públicas y la confianza de las personas y sociedades en que las autoridades mundiales y nacionales hacen lo necesario es una condición para mantener la estabilidad política. No debemos olvidar que en América Latina la crisis sanitaria llega en momentos en los que se han acumulado muchas frustraciones a lo ancho de la pirámide social, indignación y malestar que irrumpe por medio de estallidos sociales, como los de Ecuador, Chile o Colombia, por citar algunos ejemplos, que tienen impactos en lo geopolítico, migratorio y en el ámbito de la seguridad.

Por ello, los artículos de este número instalan de modo transversal la interrogante de cuál es el rasgo distintivo de la evolución histórica mundial en curso. Una primera respuesta tentativa es que los cambios

serán amplios e irreversibles para la humanidad. Las lógicas del trabajo, el estudio, la vivienda y la cultura, en unos marcos de nuevas racionalidades políticas, serán un rasgo que se instale para afectar mentalidades y hábitos públicos y privados. La centralidad de la calidad de vida vendrá a ser un hecho sustantivo de la sensibilidad de las poblaciones mas allá de la urgencia de los servicios de salud y sus calidades. Esto impone no solo un examen desde las economías del desarrollo sino también de estabilidad estructural de muchos sistemas políticos.

Al igual que en otros momentos de agudas mutaciones del siglo pasado, como fue el período posterior a la Primera Guerra Mundial en las décadas de 1920 y 1930 y luego después de la Segunda Guerra Mundial, en 1946, los diseños estratégicos tienden a cambiar con

lentitud en comparación con la aceleración de las transformaciones.

De forma sumaria, podríamos decir que estamos en la línea de frontera entre un período histórico y otro, entre el ciclo que de manera trágica se inició con los atentados terroristas a las Torres Gemelas y el inicio de la pandemia mundial. Lo que hoy emerge de manera desigual es un ciclo de cambios rápidos y de irrupción de singulares demandas por otros modelos de vida.

Como en otras circunstancias, los análisis estratégicos, en sus variadas epistémicas y estilos, deberán ganar en flexibilidad, rigor y en potencia proyectiva. Veamos qué sucede con este desafío no solo en las aulas sino también, y más importante aún, en las instituciones nacionales y mundiales, porque de esto depende la capacidad de negociar intereses divergentes.

Escuela de Seguridad y Defensa
Instituto de Altos Estudios Nacionales



Foto: Diego Pérez Enríquez

Reconfiguraciones del poder global. Agenda geopolítica en el contexto pospandémico

Diego Pérez Enríquez

Docente e investigador de la Escuela de Seguridad y Defensa del IAEN

Introducción

El presente documento analiza la manera cómo, a consecuencia de la pandemia del covid-19, se observan indicios de transformaciones en las dinámicas de poder global; estas, no obstante, no pueden considerarse absolutas o definitivas, pues se constatan también regularidades en el funcionamiento del sistema internacional, que datan, por lo menos, de la post Segunda Guerra Mundial. Así, se pretende ubicar qué elementos contendría una agenda de investigación que busque determinar las regularidades y puntos de ruptura en un futuro post pandémico.

Esta reflexión parte de: 1) señalar algunas constataciones del contexto inmediatamente posterior a la declaratoria de pandemia por parte de la OMS en 2020; 2) ubicar las respuestas inmediatas por parte de los Estados, para entender de manera general las capacidades diferenciadas en el contexto de crisis, y en la misma línea; 3) ubicar las de mediano plazo, todo lo cual servirá para 4) trazar algunas ideas en torno a la reconfiguración del poder global.

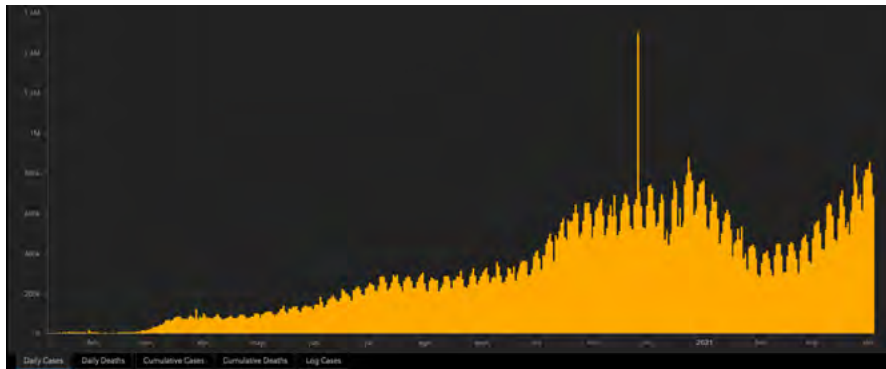
Constataciones

Desde el inicio de 2019, Wuhan, en China, ocupó el foco de atención global como consecuencia de reportar un elevado número de casos de una nueva variante de coronavirus, covid-19. La cronología recabada por la Organización Mundial de la Salud permite considerar la rápida expansión del virus desde el momento de su primer involucramiento en los casos, el 1 de enero de 2020, hasta la caracterización de la nueva enfermedad como una pandemia, el 11 de marzo de 2020 (Organización Mundial de la Salud, 2020). En los tres meses que median entre estas fechas es posible constatar la letalidad y elevada transmisibilidad del virus, lo que trajo como consecuencia la saturación de los sistemas hospitalarios alrededor del mundo.

Progresiva y permanentemente el número de casos diarios a nivel global ha mantenido su incremento desde 2020 (gráfico 1), al tiempo que la curva de crecimiento de casos acumulados (gráfico 2) permite observar el repentino impacto que supuso para el mundo la declaración de la pandemia en marzo.

Gráfico 1

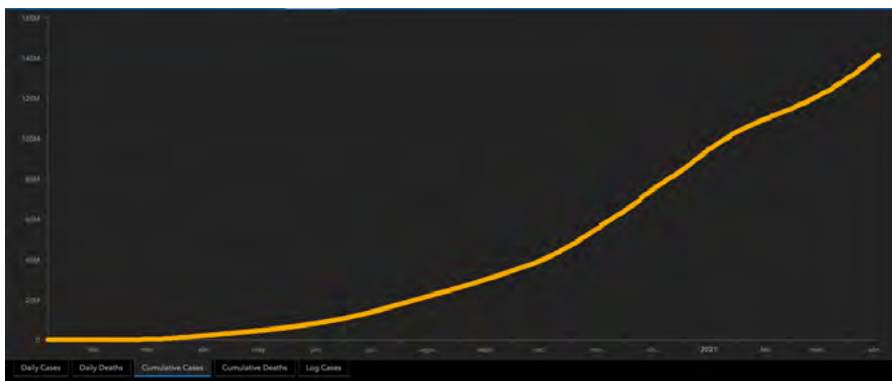
Crecimiento de casos diarios al 19 de abril, 2021



Fuente y elaboración: Johns Hopkins University & Medicine (2021).

Gráfico 2

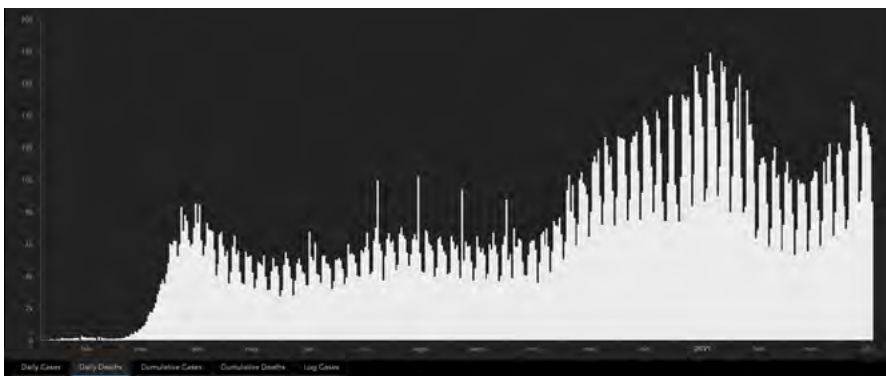
Número acumulado de casos al 19 de abril, 2021



Fuente y elaboración: Johns Hopkins University & Medicine (2021).

Gráfico 3

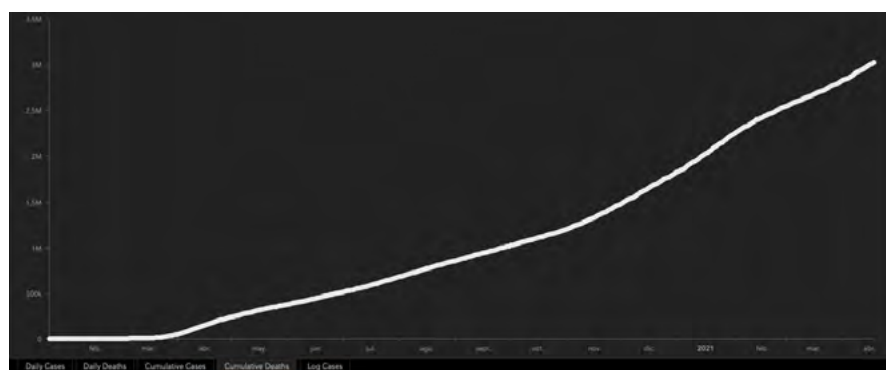
Crecimiento de muertes diarias al 19 de abril, 2021



Fuente y elaboración: Johns Hopkins University & Medicine (2021).

Gráfico 4

Número acumulado de muertes al 19 de abril, 2021



Fuente y elaboración: Johns Hopkins University & Medicine (2021).

La letalidad inmediata del virus se constata en el gráfico 3, así como sus efectos en el tiempo que ha durado la pandemia (gráfico 4). Estas cifras explican las decisiones adoptadas globalmente: el confinamiento —con diferentes grados de severidad, según el país— se adoptó como la principal decisión de política pública¹ (Blackman *et al.*, 2020; University of Oxford & Blavatnik School of Government, 2021) tras la constatación de que tal era la vía más idónea para contener la expansión del virus (Lau *et al.*, 2020). En ese contexto, tal amenaza implicó una respuesta atada a la búsqueda de supervivencia de las poblaciones locales, aunque probó su dificultad para sostener en el mediano y largo plazo, como se comprueba de las reacciones posteriores a este momento inicial y de los efectos económicos (International Monetary Fund, 2021). De todas maneras, la pandemia provocó una afectación sustancial en los aspectos sanitario,

económico y social de todos los Estados nacionales, independientemente de la capacidad de reacción que tuvieron. A tal constatación se suma el limitado rango de acción de los organismos internacionales, que demostraron capacidades predominantemente admonitorias frente a los intereses nacionales, exacerbados ante el escenario de supervivencia presentado.

En línea con lo postulado por varios autores (Fiorina & Shepsle, 1989; French & Raven, 1986; Kets de Vries, 2010), el liderazgo opera en función de las demandas de los seguidores, así como de la conformación de la agenda generada por los actores políticos de un determinado entorno. En el contexto pandémico, particularmente en los momentos iniciales de la crisis, se observaron diversos estilos en el ejercicio del liderazgo presidencial, atado a la naturaleza histórica de las instituciones nacionales (Pierson, 2004), así como

¹ Si bien se debe señalar que no todos los Gobiernos coincidieron en adoptar un confinamiento estricto en primera instancia, el COVID-19 Stringency Index (University of Oxford & Blavatnik School of Government, 2021) permite observar como en los primeros momentos de la pandemia se privilegió esta aproximación.

a los propios límites desplegados en cada sociedad. En esa línea, y a manera de ejemplo, fueron visibles los contrastes entre el liderazgo ejercido por Angela Merkel y el de Donald Trump, marcados por su divergente relación con la ciencia (la primera forjada en su rigor y con una carrera académica, el segundo caracterizado por considerar la ciencia solo como una opinión) y la propia concepción de la relación entre Estado y sociedad (un rol regulador confrontado a uno en el que su presencia es vista con desconfianza y temor). Igualmente, la naturaleza de las instituciones marcó líneas características del tipo de control de los Gobiernos frente a sus poblaciones, pero también de la profundidad de las redes sociales y los dispositivos tecnológicos a su disposición. Así, por ejemplo, en Wuhan,²

It is clear that the effective implementation of lockdown measures —imposing strict quarantine on households, limiting transportation, and closely monitoring individuals' health, while still providing access to medical care and daily necessities— was profoundly dependent upon pre-existing physical housing structures, the very localized form of governance, and critical technological infrastructure in urban China. The lockdown measures were extremely labor-intensive (Ren 2020), and for both political and historical reasons, Chinese authorities were able to

mobilize many people quickly and in a mostly coordinated way (He, Shi, and Liu 2020; Qian & Hanser, 2021, p. 83).

De allí que las mismas medidas en otras latitudes causaran tensiones con los Gobiernos, en las que se sumaron las preocupaciones económicas —derivadas del confinamiento— a las de salud pública. La cuestión allí parece obligar a privilegiar una sobre otra, y las bases de tal decisión —particularmente en Estados con economías más limitadas— son, finalmente, ideológicas.

Respuestas inmediatas

En la dimensión global es posible proponer una línea divisoria en función del tipo de respuesta inmediata a la pandemia, separando a “potencias” del “resto del mundo”. Si bien la distinción puede ser simplista, en la aproximación preliminar que propone este texto, es posible ubicar un limitado grupo de países dentro del primer grupo: China, Estados Unidos, Rusia, Alemania, Reino Unido, Francia. En una vertiente realista clásica, se observa en estos países la procura del interés nacional a través de una serie de medidas que fortalecerían —o por lo menos no debilitarían— sus propias capacidades. Así, el cierre de fronteras, la administración de la información, e incluso la utilización de sus capacidades militares para afrontar la situación. En esa línea, principalmente, se destaca el esfuerzo dedicado a la investigación

² Es relevante destacar que el confinamiento duró 76 días y afectó a alrededor de 56 millones de personas, pues se aplicó esta medida a la ciudad epicentro de la pandemia, y a toda la provincia de Hubei.

científica en torno al virus y aportar a la creación de una vacuna. Las dinámicas tradicionales del *soft power* se mantuvieron vigentes y se desplegaron mecanismos de cooperación internacional que involucraban, principalmente, la entrega de insumos de protección, y, tras el descubrimiento de la vacuna, su distribución por el mundo.

En el segundo, con una categoría aún más amplia, y por lo tanto más susceptible de ser cuestionada, estarían aquellos países que históricamente no contaron con las capacidades señaladas, por lo que su rol en el sistema internacional se mantuvo dentro de los límites tradicionales. Esto implicó, fundamentalmente, una profundización de la dependencia de los actores predominantes del sistema, la misma que no se limitó a lo económico, sino que sucedió también en el ámbito de la cooperación internacional. Es importante anotar, sin embargo, que todos los Estados sufrieron una caída de su crecimiento económico, excepción hecha de China, que presentó un crecimiento de 6,5 % en el último trimestre de 2020 (BBC News, 2021), a contramano de lo sucedido con las demás economías globales. Por otra parte, si bien casi todos los Estados enfrentaron situaciones de tensión interna —como se destacó en líneas previas— fueron especialmente los que han tenido una tradicional posición débil los que enfrentaron

movilizaciones derivadas de las restricciones económicas y sociales que se adoptaron para enfrentar el virus (Connor, 2021; UNDP, 2021). Ello, naturalmente, sumó a una situación compleja caracterizada por la reducción de las opciones a minimizar los cuidados frente al covid-19 y esperar los aportes de la cooperación internacional, el eventual desarrollo de la vacuna y los aportes de la comunidad internacional para acceder a ella.

En definitiva, las respuestas inmediatas a la crisis únicamente profundizaron las diferencias entre los actores del sistema internacional, y si bien los efectos de la pandemia fueron generales, la manera como los Estados se posicionaron ante ellos respondió, primordialmente, a las capacidades previas que tenían. Bajo tales condiciones es importante destacar el crecimiento chino, lo que añadido a la ya discutida capacidad de controlar a su población³ permite ubicarlo como el menos afectado por la crisis, lo que, en consecuencia, le provee ventajas que en el mediano y largo plazo podrían ser estratégicas.

Respuestas de mediano plazo

En el contexto descrito, la reflexión inicial conduce a señalar que fueron pocos los países que pudieron desarrollar una vacuna. El argumento que se esgrimió inicialmente refería al carácter realista del tratamiento

3 La discusión en este punto es exclusivamente desde la perspectiva de la bioseguridad y el control de la población para reducir la expansión del virus. Naturalmente, existe una arista adicional que ha sido trabajada en otras partes (Hesham, 2020; Manson, 2020) y que vincula la expansión de los modelos autoritarios durante la pandemia. Esta línea, no obstante, no se desarrolla en este trabajo por alejarse de su discusión central.

de la crisis, en el que las capacidades estatales marcaron la diferencia en el momento de responder a un hecho inusitado. Una segunda mirada al asunto conduce inevitablemente a considerar el carácter predominantemente privado que se verifica en el grupo de respuestas de mediano plazo.

Así, donde el Estado desplegó los dispositivos de control, el sector privado extendió las capacidades investigativas para desarrollar una vacuna frente al virus. En el gráfico 5 es posible observar el origen del financiamiento para esta, y se destaca su carácter predominantemente privado.⁴ La segunda fuente de financiamiento es gubernamental, pero sus dimensiones no son comparables a la primera, lo que remite a las reflexiones desarrolladas para explicar la globalización.

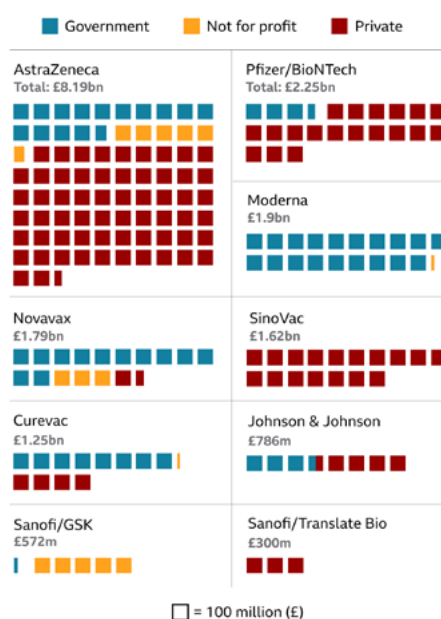
Una línea de reflexión desarrollada a finales de la década de 1990 e inicios de la del 2000 plantea la globalización como un fenómeno fundamentalmente económico, caracterizado por el fortalecimiento del sector privado y la reducción de la presencia del Estado (Bauman, 2005; Giacalone, 2016; Giddens, 2000). Alineado con tales postulados el funcionamiento del sistema internacional ha privilegiado una estructura en la que el sector privado ha pasado a ejercer su predominio sobre el Estado en

casi todos los aspectos (Wolin, 2012). La demostración de esta dinámica se encuentra en el origen predominantemente privado del financiamiento para el desarrollo de la vacuna; ello conduciría, por lo tanto, a postular que en el actual contexto el Estado quedaría a cargo de los mecanismos de control social mientras que al sector privado le restaría la administración de los aspectos comerciales vinculados a la vacunación.

Gráfico 5

Financiamiento de la vacuna contra el covid-19: ¿Quién ha financiado vacunas contra el covid?

Who has funded the Covid vaccines?



Source: Airfinity

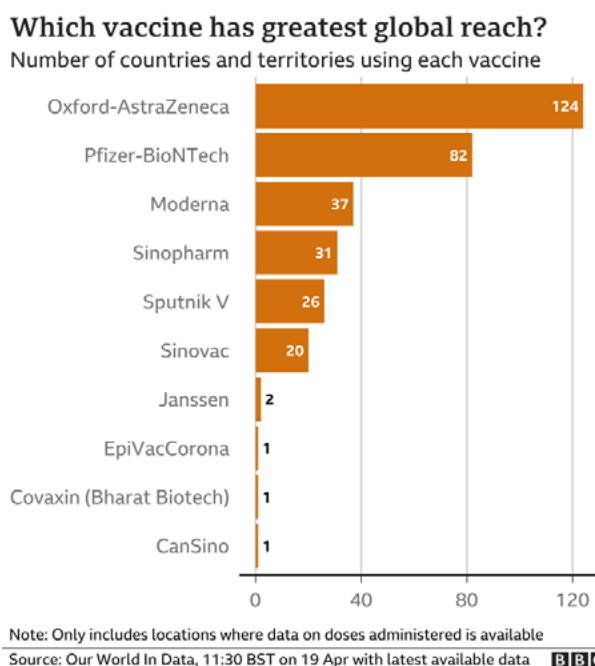
BBC

Fuente y elaboración: Hooker & Palumbo (2020).

⁴ Es importante destacar que en la investigación que origina la ilustración no se incluye información de la vacuna rusa, Sputnik V, misma que ha sido desarrollada por el Centro Nacional de Epidemiología y Microbiología Gamaleya, una entidad estatal de ese país. El financiamiento para ello ha surgido del Fondo para la Inversión Directa Rusa (RDIF en inglés), una entidad estatal que procura la obtención de fondos privados para el desarrollo de sectores estratégicos para Rusia (Eisele & Freund, 2021; Russian Direct Investment Fund [RDIF], 2021).

Gráfico 6

Alcance global de la vacuna por país: ¿Cuál vacuna tiene mayor alcance mundial?



Fuente y elaboración: Hooker & Palumbo (2020).

En conexión con lo anterior, es importante destacar que las empresas productoras de vacunas han establecido diversas estrategias de colocación de las mismas alrededor del mundo, pero se debe destacar que estas empresas no representan, por sí mismas, intereses nacionales. Así planteado, en principio, el que una vacuna determinada se coloque en un país no constituye, necesariamente, un elemento para el ejercicio de *soft power*, sino que constituye estrictamente el fruto de un intercambio comercial. Este razonamiento desestimaría, en principio, la existencia de interés nacional tras el proceso de vacunación, sin embargo, como se argumentó anteriormente, los Estados en los que son producidas las vacunas coinciden, mayormente, con aquellos que se ubican entre los predominantes en el sistema internacional (ver tabla 1).

Tabla 1

Países de origen de las principales vacunas

Vacuna	País
Moderna	Estados Unidos
Oxford-AstraZeneca	Reino Unido-Suecia
BioNTech-Pfizer	Alemania-Estados Unidos
Sputnik V	Rusia
Sinopharm	China
Sinovac	China
Covaxin	India

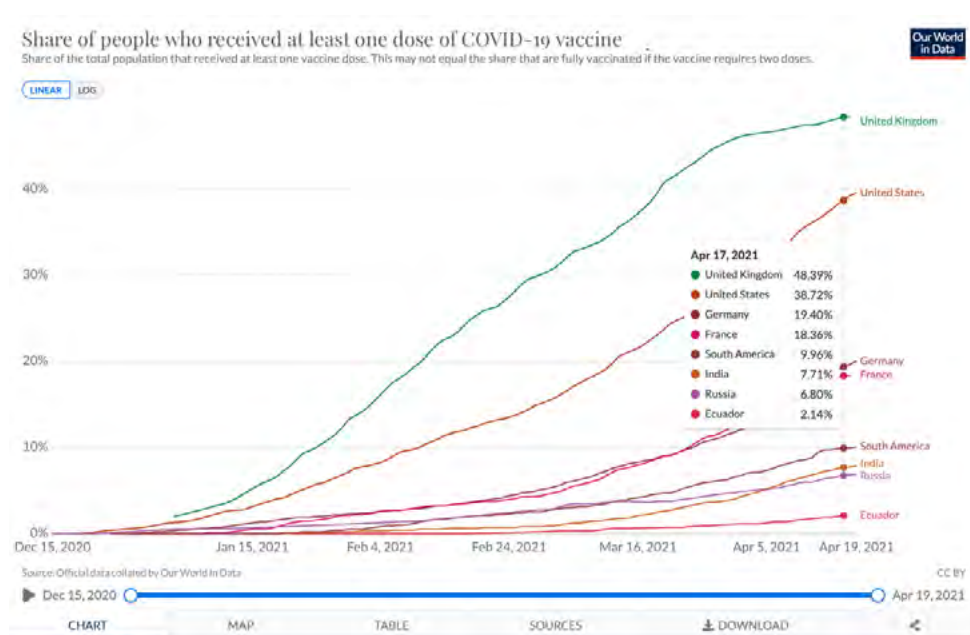
Fuente: Pladson (2021). Elaboración propia.

Reconfiguración global

Este documento procuró destacar algunos elementos para la reflexión en torno a la potencial reconfiguración del poder global que se podría vislumbrar en el escenario pospandémico.

Gráfico 7

Porcentaje de la población vacunada (1 o 2 dosis):
parte de la población que ha recibido al menos una dosis de la vacuna
contra el covid-19



Fuente y elaboración: Ritchie *et al.* (2021).

Se han esbozado, de manera breve, los elementos que permitirían discernir el sentido de tal reconfiguración, y a pesar de que el presente documento desarrolla una agenda de reflexión para una posterior investigación más detallada, cabe introducir tres observaciones:

1. El retorno a la normalidad es distante: los índices de vacunación son limitados (ver gráfico 7) y la reconfiguración del sistema implicará superar exitosamente la pandemia, consolidar la posición de poder y establecer determinantes capacidades de influencia sobre terceros.
2. El actual contexto muestra que la capacidad de influencia está vinculada a la posibilidad de desarrollar avances científicos y tecnológicos en períodos cortos.
3. La conflictividad social o la dependencia económica los limitan, y al mismo tiempo, estas condiciones se superan desde lo estructural: instituciones y liderazgo político balanceados.

Referencias bibliográficas

- Bauman, Z. (2005). *La globalización. Consecuencias humanas*. Fondo de Cultura Económica.
- BBC News (18 de enero de 2021). Covid-19: China's economy picks up, bucking global trend. *BBC News*.
- Blackman, A., Ibáñez, A., Izquierdo, A., Keefer, P., Mesquita, M., Schady, N., & Serebrisky, T. (2020). La política pública frente al COVID-19: Recomendaciones para América Latina y el Caribe. Banco Interamericano de Desarrollo. Recuperado de <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/La-politica-publica-frente-al-Covid-19-recomendaciones-para-America-Latina-y-el-Caribe.pdf>
- Connor, G. (2021). UNDP Global Policy Network Brief. Overcoming the Setbacks: Understanding the Impact and Implications of COVID-19 in Fragile and Conflict-affected Contexts. UNDP. Recuperado de <https://www.undp.org/content/dam/undp/library/km-qap/UNDP-Understanding-the-Impact-and-Implications-of-COVID-19-in-Fragile-and-Conflict-affected-Contexts.pdf>
- Eisele, I., & Freund, A. (15 de abril de 2021). Fact check: How effective is the Sputnik V coronavirus vaccine? *DW Science*. Recuperado de <https://www.dw.com/en/is-sputnik-v-vaccine-safe/a-57219314>
- Fiorina, M., & Shepsle, K. (1989). Formal theories of leadership: Agents, agenda setters, and entrepreneurs. En B. D. Jones (Ed.), *Leadership and politics. New perspectives in political science* (pp. 17-40). University Press of Kansas.
- French, J., & Raven, B. (1986). The bases of social power. En B. Kellerman (Ed.), *Political Leadership. A sourcebook*. University of Pittsburgh Press.
- Giacalone, R. (2016). *Geopolítica y geoconomía en el proceso globalizador*. Ediciones Universidad Cooperativa de Colombia. Recuperado de <https://www.ucc.edu.co/editorial/PublishingImages/Paginas/inicio/ver%20m%C3%A1s%204.pdf>
- Giddens, A. (2000). *Un mundo desbocado. Los efectos de la globalización en nuestras vidas*. Taurus.
- Hesham, A. (2020). *Working paper. Authoritarianism in the time of COVID*. 10.33774/coe-2020-pmh32
- Hooker, L., & Palumbo, D. (18 de diciembre de 2020). Covid vaccines: Will drug companies make bumper profits? *BBC News*. Recuperado de <https://www.bbc.com/news/business-55170756>
- International Monetary Fund [IMF] (2021). World Economic Outlook. Managing Divergent Recoveries. International Monetary Fund. Recuperado de <https://www.imf.org/-/media/Files/Publications/WEO/2021/April/English/text.ashx>
- Johns Hopkins University & Medicine (19 de abril de 2021). *Coronavirus Resource Center. Cumulative Cases*. Global Map. Cumulative Cases. Recuperado de <https://coronavirus.jhu.edu/map.html>

- Kets de Vries, M. (2010). The leadership mystique. En K. Grint (Ed.), *Leadership. Classical, contemporary and critical approaches*, (pp. 250-271). Oxford University Press.
- Lau, H., Khosrawipour, V., Kocbach, P., Mikolajczyk, A., Schubert, J., Bania, J., & Khosrawipour, T. (2020). The positive impact of lockdown in Wuhan on containing the COVID-19 outbreak in China. *Journal of Travel Medicine*, 27(3). <https://doi.org/10.1093/jtm/taaa037>
- Manson, J. (2020). Right-wing Authoritarianism, Left-wing Authoritarianism, and pandemic-mitigation authoritarianism. *Personality and Individual Differences*, 167(1). <https://doi.org/10.1016/j.paid.2020.110251>
- Organización Mundial de la Salud [OMS] (27 de abril de 2020). COVID-19: Cronología de la actuación de la OMS. Recuperado de <https://www.who.int/es/news/item/27-04-2020-who-timeline---covid-19>
- Pierson, P. (2004). *Politics in Time: History, Institutions, and Social Analysis*. Princeton University Press.
- Pladson, K. (5 de enero de 2021). The COVID-19 vaccines: Where do they come from? Where will they go? *DW Business*. Recuperado de <https://www.dw.com/en/the-covid-19-vaccines-where-do-they-come-from-where-will-they-go/a-56134178>
- Qian, Y., & Hanser, A. (2021). How did Wuhan residents cope with a 76-day lockdown? *Chinese Sociological Review*, 53(1), 55-86. <https://doi.org/10.1080/21620555.2020.1820319>
- Ritchie, H., Ortiz-Ospina, E., Beltekian, D., Mathieu, E., Hassell, J., Macdonald, B., Giattino, C., Appel, C., & Roser, M. (19 de abril de 2021). Statistics and Research. Coronavirus (COVID-19) Vaccinations. Our World in Data. Recuperado de <https://ourworldindata.org/covid-vaccinations>
- Russian Direct Investment Fund [RDIF] (2021). *Overview*. Recuperado de https://rdif.ru/Eng_About/
- UNDP (11 de marzo de 2021). COVID-19 eroding social cohesion and triggering rise in civil unrest in crisis-affected countries, alert UNDP, g7+. Recuperado de <https://www.undp.org/content/undp/en/home/news-centre/news/2021/covid-19-eroding-social-cohesion-and-triggering-rise-in-civil-un.html>
- University of Oxford, & Blavatnik School of Government (19 de abril de 2021). *COVID-19 GOVERNMENT RESPONSE TRACKER*. Recuperado de <https://www.bsg.ox.ac.uk/research/research-projects/covid-19-government-response-tracker>
- Wolin, S. (2012). *Política y perspectiva. Continuidad e innovación en el pensamiento político occidental*. Fondo de Cultura Económica.



Foto: Galo Cruz

Suramérica frente al coronavirus. Perturbaciones geopolíticas regionales y debilidades estratégicas nacionales

Galo Cruz

De lo probable a lo real

La expansión de la pandemia del coronavirus, que causa el “Síndrome Respiratorio Agudo Severo 2” o covid-19, significó para la humanidad la muerte de millones de personas, el colapso de infraestructuras, desmoronamiento de economías estatales y privadas, así como el empobrecimiento de los pueblos y originó, ciertamente, la mayor crisis geopolítica desde los inicios del siglo **XXI**. Sin embargo, es preciso también considerar que este evento no fue súbito y años antes algunos centros de pensamiento de relevancia mundial advertían sobre la probabilidad de ocurrencia de esta catástrofe. A continuación, se menciona algunos de los informes presentados públicamente.

En enero de 2017, el Consejo Nacional de Inteligencia de los EE. UU. publicó el informe cuatrienal sobre los riesgos y amenazas globales y en este documento se afirmaba que, en un escenario futuro, hasta el año 2035, se presentaban tendencias clave que estaban cambiando la naturaleza del poder. En el mapa de futuro distante se formuló tres hipótesis: las islas, órbitas y comunidades.

Dentro de la primera hipótesis se especifica lo siguiente:

La pandemia global de 2023 redujo dramáticamente los viajes globales en un esfuerzo por contener la propagación de la enfermedad y contribuyó a la desaceleración del comercio global y un descenso de productividad, [...] causó un mundo más defensivo y segmentado cuando los Estados intentaron “amurallarse” contra los desafíos externos, convirtiéndose en “islas” (National Intelligence Council, 2017, p. 51).

La Organización del Tratado del Atlántico (OTAN), en el año 2017, en su informe *The Strategic Foresight Analysis (SFA) 2017 Report*, advirtió que en el futuro aumentará la interconectividad y la complejidad del entorno de seguridad; en especial, el aumento de la población mundial, del flujo de las personas y bienes determinaría un riesgo de enfermedades pandémicas, destacando que se presentan “deficiencias en casi todos los aspectos de la defensa global contra potenciales pandemias. [...] El impacto de una pandemia sería desestabilizador a nivel mundial” (NATO, 2017, pp. 39, 70).

El Foro Económico Mundial, en el año 2019, en el informe *The Global Risks Report 2019, 14th Edition*, se refiere a la magnitud e importancia de las pandemias, resaltando el impacto económico que causan; se pone énfasis en que “El mundo está muy mal preparado para incluso las amenazas biológicas más modestas [...] La debilidad de la preparación básica en los distintos países es un obstáculo importante para responder a una pandemia” (World Economic Forum, 2019, pp. 47-48).

En febrero de 2017, en el marco de la 53.^a Conferencia de Seguridad desarrollada en Múnich, Bill Gates afirmaba que las pandemias constituyen una de las mayores amenazas para el mundo y existe la probabilidad de que en diez o quince años un patógeno en el aire mataría a más de 30 millones de personas, en menos de un año. Además, señalaba que “debemos prepararnos para las epidemias de la misma forma en que los militares se preparan para la guerra. [...] Primero y lo más importante, tenemos que construir un arsenal de nuevas armas: vacunas, medicamentos y diagnósticos” (Gates, 2017, pp. 2-3).

El 15 de mayo de 2018, el Centro Johns Hopkins desarrolló el ejercicio de simulación pandémico “Clade X EXCOMM”. Este evento suponía el surgimiento de una nueva cepa del virus, la cual en un año provocaba la muerte de 150 millones de personas. En las recomendaciones finales, se apremiaba a desarrollar capacidades

de producción inmediata de vacunas y medicamentos contra nuevos patógenos, implementar una estrategia internacional para riesgos pandémicos y prepararse para “prevenir, detectar y responder a emergencias de enfermedades infecciosas” (Johns Hopkins, 2018, pp. 2-3).

Los ejemplos presentados permiten evidenciar que los estudios y recomendaciones entregadas por los organismos de investigación y de inteligencia estratégica no fueron convenientemente aceptadas y priorizadas por los decisores políticos y los organismos de seguridad internacional. En este sentido, Sanahuja sostiene que “La COVID-19 no es, ni por asomo, un ‘cisne negro’, [...] el origen y los efectos potenciales de una pandemia como la que ha causado la COVID-19 habían sido plenamente anticipados por la ciencia y la prospectiva” (Sanahuja, 2020, pp. 29, 34).

Es entonces cuando las probabilidades levantadas en torno a tendencias y escenarios llegan a su término para los investigadores y a su duro desenlace para los incrédulos y los decisores. Un 31 de diciembre de 2019, la Comisión Municipal de Salud de Wuhan, en la provincia de Hubei, China, comunicaba a la Organización Mundial de la Salud (OMS) sobre la ocurrencia de un “conglomerado de situaciones de neumonía”; esta aviso tardío de las autoridades chinas provocó que se consuman tiempos valiosos⁵ y recién el 30 de enero de 2020 la OMS declaraba a esta situación

5 Según las autoridades de Wuhan, los casos iniciales se habrían dado entre el 12 y 29 de diciembre de 2019.

como “emergencia de salud pública de interés internacional (PHEIC)” y el 11 de marzo siguiente declaraba al covid-19 como una pandemia de alcance global.

El 26 de febrero de 2020 se registró el primer caso de covid-19 en suelo suramericano, en Brasil, y el 7 de marzo la primera muerte, por causa de esta pandemia, en Argentina. Al 4 de mayo de 2021, la pandemia ha provocado en Suramérica más de 25,1 millones de personas contagiadas y cerca de 679 mil muertos (PAHO, 2021).

Un orden mundial nuevamente en ciernes

El coronavirus, como fenómeno disruptivo, alteró el escenario geopolítico mundial, acelerando cambios y desnudando aún más las brechas que separan a las naciones y a los seres humanos. Ninguna región ha quedado indemne, comenzó antes del evento de Wuhan y no se sabe cuando culminará; lo que sí, en el mundo se aceleran cambios en todos los órdenes, lo que no está claro es en qué dirección.

Henry Kissinger, uno de los más importantes pensadores geopolíticos contemporáneos, luego del inicio de pandemia global, en abril de 2020, aseguraba que esta situación alterará para siempre el orden mundial y además advertía que los líderes están enfrentando el problema desde una base nacional, cuando se requiere una visión y una cooperación global. Considera además que es muy peligrosa la

situación del actual orden mundial liberal, toda vez que se está presentando un peligroso anacronismo, con el retorno de la “ciudad amurallada”, cuando la prosperidad está relacionada directamente con el comercio mundial y la movilidad. Kissinger además enfatiza que “Las naciones se cohesionan y prosperan con la creencia de que sus instituciones pueden prever la calamidad, detener su impacto y restaurar la estabilidad, [...] El desafío histórico para los líderes es gestionar la crisis mientras se construye el futuro” (Kissinger, 2020).

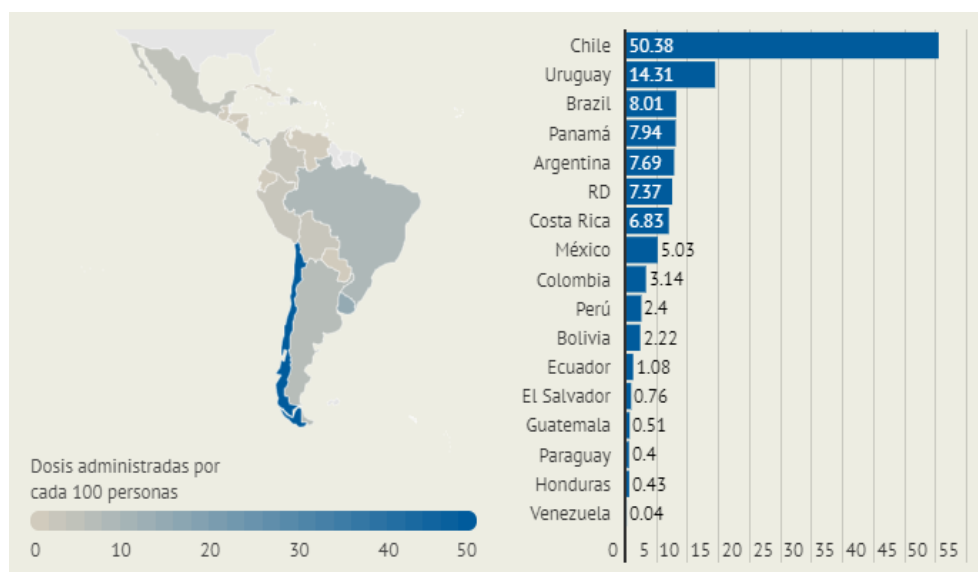
Ciertamente, el espíritu y la visión de Kissinger posiblemente vislumbra algo más allá de sus escritos, en momentos en que la estatura global de EE. UU., como superpotencia mundial, sigue declinando, no solo por el aumento del poder económico y la creciente presencia mundial de China, sino también por el meditado retiro progresivo estadounidense de los asuntos geoestratégicos mundiales.

Perturbaciones geopolíticas. Suramérica, dividida y vulnerable

Si antes de la expansión epidémica la desunión entre los países suramericanos era evidente y hasta chocante, el covid-19 profundizó los desencuentros regionales y los países anacrónicamente se refugiaron en sus muros, a pesar de que pervivían y se agudizaban los conflictos internos producto de la polarización social, las estelas de corrupción y las deficientes condiciones de gobernabilidad.

Mapa 1

Dosis de vacunas aplicadas en América Latina al 23 de abril del 2021



Fuente: Horwitz & Zissis (2021).

Brasil, como natural potencia suramericana, continúa con su ambigüedad estratégica de las últimas décadas, sin decidirse si orienta sus prioridades hacia el liderazgo regional o como potencia emergente, en el marco de los Brics; más aún, actualmente, la administración del presidente Jair Bolsonaro cayó en sus propias contradicciones populistas, provocando situaciones de conflictividad y desencuentros internos que afectan a la región. Los resultados no podrían ser más complicados: el gigante suramericano, en los inicios de mayo 2021, se aproxima a los 15 millones de infectados y reportaba más de 407 mil personas fallecidas por esta epidemia (Johns Hopkins, 2021).

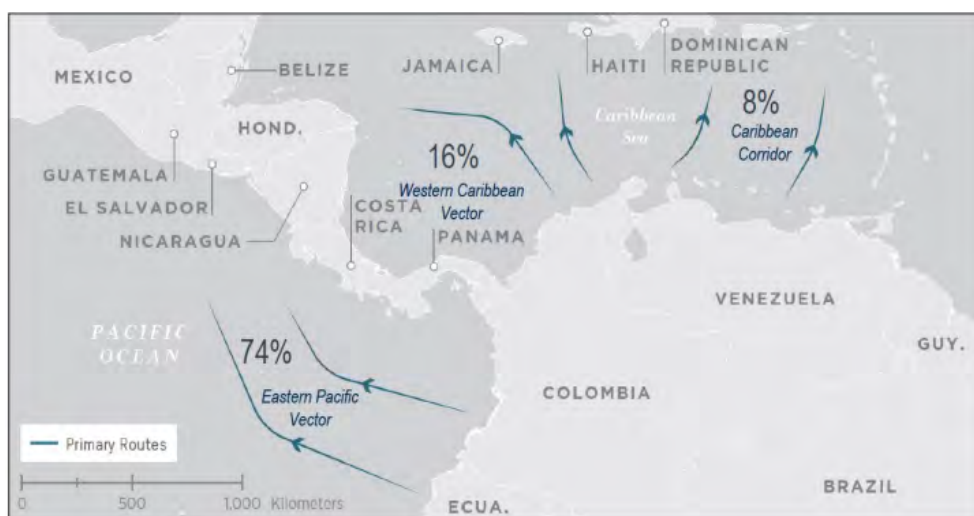
Chile, en concordancia con su estatura político-estratégica, es posiblemente la potencia regional que mejor gestiona la pandemia, a pesar de que ningún país de la región ha logrado un control adecuado de la misma. Alcanzó el 32 % de población vacunada con las dos dosis y es el segundo país del mundo, después de Israel; pese a la aguda crisis global, así como a una nueva ola de contagios, enfrenta una menor incidencia económica, social y política. En la cooperación regional, donó tanto a Ecuador como a Paraguay veinte mil dosis de vacunas del laboratorio Sinovac;⁶ así también, proporcionó mil toneladas de oxígeno al Perú y colaboró con Uruguay en la provisión de transporte aéreo para las primeras vacunas.⁷

6 El presidente chileno Sebastián Piñera manifestó que seguirá apoyando a los países de la región, “siempre y cuando no afecte su propio proceso de vacunación” (Oppenheimer, 2021).

7 Además, el Grupo Latam proporciona transporte aéreo interno gratuito para vacunas, en cinco países suramericanos.

Mapa 3

Flujos de cocaína hacia México, América Central y el Caribe durante 2019



Fuente: DEA (2021, p. 35).

La crisis pandémica, con el cierre de fronteras y regulaciones de movilidad y comercios, obligó a las organizaciones criminales a adaptarse rápidamente a los nuevos desafíos; en el mercado mundial, la disponibilidad de cocaína es constante y estable. Así también, en Suramérica es cada vez más notoria la presencia de emisarios mexicanos para negociar los envíos de cocaína desde Colombia, Ecuador y Venezuela; entre tanto, las organizaciones criminales colombianas transportan y almacenan grandes cantidades de cocaína en áreas remotas de Venezuela y Ecuador hasta que se pueda asegurar el transporte marítimo o aéreo (DEA, 2021, pp. 4, 71, 72).

En los envíos desde los puertos suramericanos, en los últimos años se añadieron grupos criminales de los países balcánicos, en especial

en los puertos de Guayaquil y de Santos (Brasil). El puerto de Guayaquil⁸ es considerado actualmente como uno de los mayores centros de despacho de droga a Europa (McDermott *et al.*, 2021, pp. 33, 54).

El Departamento de Estado de EE. UU., a inicios del 2020, calificó a 22 países como importantes productores o de tránsito de drogas ilícitas en el mundo, de los cuales cinco son suramericanos: Colombia, Perú, Ecuador, Bolivia y Venezuela. En el caso ecuatoriano, además de ser un país importante en el tráfico de cocaína y heroína de Colombia y de cocaína peruana, es un importante sitio de tránsito de precursores químicos que llegan de China y México. “Ecuador [...] es vulnerable al crimen organizado transnacional debido a fronteras permeables, una economía en

⁸ El Gobierno ecuatoriano informó el decomiso de 128,2 toneladas de droga en el año 2020. Un 56 % más que el 2019.

dólares y la corrupción [...], la policía, el ejército y el poder judicial carecen de recursos suficientes para enfrentar los desafíos criminales transnacionales” (Department of State, 2020, pp. 5, 138, 139).

Ante la presencia de un flagelo global y con la certeza de que los países más afectados son los de menor nivel de desarrollo, se entendería que, tanto a nivel regional, como en el interior de cada país, se debería consolidar un sólido compromiso por salir adelante en esta pandemia, protegiendo a los más vulnerables. Sin embargo, el comportamiento es diferente y eso genera debilidades estratégicas y las sociedades se tornan más frágiles. En el futuro inmediato, asistiremos al desenlace de esta hora crítica del mundo y entonces la situación será impredecible para la mayoría de naciones suramericanas.

Referencias bibliográficas

- DEA (2021). 2020 National Drug Threat Assessment (NDTA). Washington D. C.: DEA PRB 01-12-21-43. Recuperado de <https://www.dea.gov/documents/2021/03/02/2020-national-drug-threat-assessment>
- Department of State (2020). International Narcotics Control Strategy Report (INCSR). Volume I Drug and Chemical Control. Washington D. C.: Bureau of International Narcotics and Law Enforcement Affairs. Recuperado de <https://www.hsdl.org/?view&did=835470>
- Gates, B. (2017). Munich Security Conference. Recuperado de https://securityconference.org/assets/02_Dokumente/03_Materialien/MS2017_Speech_Bill_Gates.pdf
- Horwitz, L., & Zissis, C. (2021). Cronología: rastreando el camino hacia la vacunación en América Latina. Recuperado de <https://www.as-coa.org/articles/cronologia-rastreando-el-camino-hacia-la-vacunacion-en-america-latina>
- Johns Hopkins University (2021). Johns Hopkins Coronavirus Resource Center (CRC). Recuperado de <https://coronavirus.jhu.edu/map.html>
- (2018). Clade X Exercise: Improving policy to prepare for severe pandemics. Executive summary document. Washington D. C.: Johns Hopkins Center for Health Security. Recuperado de https://www.centerforhealthsecurity.org/our-work/events/2018_clade_x_exercise/pdfs/Clade-X-executive-summary-document.pdf
- Kissinger, H. (2020). The Coronavirus Pandemic Will Forever Alter the World Order. Recuperado de <https://www.henryakissinger.com/articles/the-coronavirus-pandemic-will-forever-alter-the-world-order/>
- McDermott, J., Bargent, J., Den Held, D., & Ramírez, M. (2021). The Cocaine Pipeline to Europe. Ginebra: InSight Crime and the Global Initiative Against. Recuperado de <https://globalinitiative.net/wp-content/uploads/2021/02/>

- The-cocaine-pipeline-to-Europe-GI-TOCInsightCrime.pdf
- National Intelligence Council (2017). Global Trends: The Paradox of Progress, Office of the Director of National Intelligence Washington D. C. Recuperado de <https://www.dni.gov/index.php/global-trends/letter-nic-chairman>
- North Atlantic Treaty Organization [NATO] (2017). The Strategic Foresight Analysis (SFA) 2017 Report. Norfolk Virginia: HQ SACT Strategic Plans and. Recuperado de <https://www.act.nato.int/futures-work>
- Oppenheimer, A. (2021). Chile ayuda a países de la región con oxígeno, vacunas y logística. Recuperado de <https://cnnespanol.cnn.com/video/chile-sebastian-pinera-ayuda-a-america-latina-con-vacunas-oxigeno-y-logistica-pandemia-covid-oppenheimer-presenta-andres-oppenheimer-sot-cnne/>
- Pan American Health Organization [PAHO] (2021). COVID-19. Information System for the Region of the Americas. Recuperado de <https://paho-covid19-response-who.hub.arcgis.com/>
- Policía Nacional de Colombia (2020). Análisis del Mercado de la Cocaína 2020. Bogotá: Centro Internacional de Estudios Estratégicos contra el Narcotráfico. Recuperado de <https://www.policia.gov.co/centro-estudios-narcotrafico/productos>
- Sanahuja, J. (2020). COVID-19: riesgo, pandemia y crisis de gobernanza. *Anuario CEIPAZ 2019-2020*, 27-54. Recuperado de: <https://ceipaz.org/anuario/anuario-2020/>
- World Economic Forum (2019). The Global Risks Report 2019, 14.th Edition. Ginebra: In partnership with Marsh & McLennan Companies and Zurich Insurance Group. Recuperado de: http://www3.weforum.org/docs/WEF_Global_Risks_Report_2019.pdf

Pensar con estrategia en el siglo XXI: el nudo geopolítica-estrategia



Foto: Mauro Argoti

Mauro Argoti

Master en Estudios en Defensa y Seguridad de la Anepe, Chile

Resumen

La geopolítica y la estrategia son dos haceres que están estrechamente relacionados, pues el primero precede al segundo y, a su vez, la estrategia constituye una herramienta para navegar en aquella y, por ende, se retroalimenta permanentemente de una geopolítica que está en movimiento constante. Las circunstancias presentes y su proyección determinan la necesidad y urgencia de *pensar con estrategia*, como una manera de evitar, en un mundo “VUCA”, quedar sometido a las circunstancias derivadas del accionar de múltiples actores que, en diferentes escenarios, con una amplia propuesta de medios, modos y en un intrincado tejido de interacciones, disputan intereses estratégicos con los propios Estados, situación que la geopolítica nos permite comprender.

Desarrollo

Pensar con estrategia es el sugerente título de un libro que compila las publicaciones que, entre 1966 y 1983, el general argentino Juan Enrique Guglielmelli (un referente de los estudios estratégicos y geopolíticos en Argentina) escribió para la revista *Estrategia* durante tres períodos

en contextos claramente diferenciados; inventario que se enfoca en dos temas de trascendencia: el rol que cumplen las fuerzas armadas y la estrategia en el ámbito de la integración regional.

En la presentación de esta obra, Ana Jaramillo advierte que el pensamiento estratégico “implica las categorías del espacio y tiempo, así como la voluntad y la decisión de actuar” (Guglielmelli, 2007, p.14). A partir de esta precisión, podemos concebir la relación entre lo espacial y temporal, por un lado, y la acción, que implica características volitivas, por el otro, lo cual nos permite aproximarnos al nudo que se conforma entre la geopolítica, sea desde su visión más acotada o a partir de su mirada crítica, y la estrategia, cuyo objeto, como lo señala Alonso Baquer (2000) “es el decir de un hacer” (p. 15), lo cual la enmarca en el campo de la decisión.

Se trata de divisar a la geopolítica haciendo hincapié en su propósito; en su carácter como contribuyente de la estrategia, o más bien; del aporte que una particular geopolítica proporciona a la estrategia que se piensa y decide llevar a la acción en cierto contexto. Es la finalidad de la geopolítica lo que, como

advierte Moncayo Gallegos (2016), otorga a esta disciplina su utilidad práctica para “edificar conciencia geográfica, guiar a los estadistas, apoyar a la planificación político estratégica y explicar una situación política determinada” (p. 16).

La geopolítica bajo este criterio importa, pero es de interés, en tanto y en cuanto tenga un devenir que sirva a la decisión estratégica que, a través de la acción elegida, permitirá transitar en un período de tiempo establecido, desde un estado de cosas existente a una situación futura que ubique al actor en cuestión en una mejor posición respecto de la dialéctica que se origina entorno de unos intereses que disputa con otros actores del sistema.

Por ello, coincidimos con el criterio de Mattos (1997) cuando establece la importancia de los estudios geopolíticos, bajo su rol orientador para la toma de decisiones en los Estados, en un marco en el que *lo político*, siguiendo a (Schmitt, 2015), se enfoca en la diada *nosotros y otros* a partir de intereses que, una vez marcados por *la política* como objetivos, se buscarán alcanzar en función de la aplicación de *una estrategia* que permita el logro de esos fines en un escenario de contienda en el cual la geopolítica ayuda a dar forma.

Pensar con estrategia en el siglo ^{xxi} es un imperativo. La estrategia que Murray & Grimsley (citados por Owens, 2004) definen como “un proceso, una adaptación constante

a condiciones y circunstancias cambiantes en un mundo en donde predominan el azar, la incertidumbre y la ambigüedad” (p. 3) y que “implica pasiones humanas, valores y creencias, pocas de las cuales pueden cuantificarse”; exige interiorizar previamente sobre los elementos históricos, geográficos, políticos, institucionales, ideológicos, culturales, económicos y tecnológicos, en un espacio y tiempo determinados.

Es necesario mirar la estrategia desde dos instancias distintas pero complementarias; dos momentos según Raimond (1996); el primero, el de la estrategia como pensamiento, como imaginación creativa, y el segundo, como máquina inteligente, como método analítico. Pensar es previo; es anterior. No es posible diseñar una planificación sin una previa reflexión sobre los fines y las diversas opciones para enfrentar un problema y alcanzar dichos fines en función de unos medios requeridos. Esta reflexión, que hace referencia al pensamiento estratégico, se vuelve más importante y crítica a medida que la incertidumbre crece, y que se busca reducir por medio de la planificación estratégica dirigida a la acción y, en este afán, la geopolítica dirige sus esfuerzos para ayudar a despejar las incertezas y complejidades existentes y priorizarlas.

Yves Lacoste y los científicos sociales definen a la geopolítica como “una herramienta para continuar comprendiendo el mundo” (Agnew, 2005, p. x). Este enunciado nos permite rescatar

el carácter instrumental que se da a la disciplina; una peculiaridad que la vincula con su utilidad para lograr un mejor entendimiento del mundo que nos rodea, que ha sufrido transformaciones profundas en las últimas décadas y al que se han agregado nuevas dimensiones, actores y dinámicas.

A más de lo terrestre, marítimo y aéreo, el supra y el ciberespacio son dos dimensiones emergentes que junto a las aguas internacionales se las clasifica dentro de los denominados *global commons*, término que define a los “espacios de libre uso y acceso que no pertenecen a ningún Estado y sobre los que ninguna nación puede ejercer derechos de soberanía”, (Barea, 2018, p. 24). Estos dominios comunes se encuentran en permanente disputa por el accionar de una diversidad de actores, los cuales, además de moverse con gran destreza y rapidez, lo hacen en función de complejas redes configuradas para el efecto.

En definitiva, un escenario volátil, incierto, complejo y ambiguo, que la geopolítica intenta aclarar; obliga a pensar y planificar estratégicamente para asumir no solo el mediano y el largo plazo, espacios de tiempo cada vez más acotados; sino, para enfrentar las coyunturas presentes, lo que representa el gran desafío de la estrategia y, a su vez, la cualidad que la diferencia de la política, a la que le urge la visibilidad inmediata, muchas veces incluso a costa del porvenir.

Referencias bibliográficas

- Agnew, J. (2005). *Geopolítica: Una revisión de la política mundial*. Madrid: Trama Editorial.
- Alonso, M. (2000). *¿En qué consiste la estrategia?* Madrid: Ministerio de Defensa, Secretaría General Técnica.
- Barea, A. (2018). El control sobre los “global commons” en el mundo actual. *Military Review*, (primer trimestre) 24-29. Recuperado de <https://www.armyupress.army.mil/Portals/7/military-review/Archives/Spanish/indice-primer-trimestre-2018-edicion-hispanoamericana.pdf>
- Guglielmelli, J. (2007). *Pensar con estrategia*. Buenos Aires: EDUNLa.
- Mattos, C. (1997). *Geopolítica y teoría de las fronteras*. Buenos Aires: Círculo Militar.
- Moncayo, P. (2016). *Geopolítica: espacio y poder*. Sangolquí: Universidad de las Fuerzas Armadas ESPE.
- Owens, M. (2004). Strategy and the logic of force planning. *Strategy and Force*. Naval War College Press.
- Raimond, P. (1996). Two styles of foresight: Are we predicting the future or inventing it? *Long Range Planning*, 29(2), 208-214. [https://doi.org/10.1016/0024-6301\(96\)00010-6](https://doi.org/10.1016/0024-6301(96)00010-6)
- Schmitt, C. (2015). *El concepto de lo político*. Buenos Aires: Struhart & Cía.

Los peligros del maniqueísmo: de intereses y alineamientos en el orden mundial

Milton Reyes Herrera

Instituto de Altos Estudios Nacionales, Escuela de Seguridad y Defensa,
Pontificia Universidad Católica del Ecuador, Programa de Relaciones Internacionales

Al mismo tiempo que inicio este escrito, existe un nuevo presidente en los EE. UU. Mientras, que, en nuestra región, resulta altamente curioso observar el cómo voces sostienen la misma agenda discursiva del presidente saliente, como si se jugara en ello el evitar algún destino fatídico para los intereses propios o para el futuro de la humanidad.

Una lección que queda meridianamente clara es que en política internacional las alineaciones a posiciones políticas partidarias, y a un solo actor-Estado dentro del orden mundial, demuestran un escaso conocimiento del propio referente al que se apela. En las grandes potencias tradicionales no existen ideologías inmutables, impermeables y menos aún permanentes.

Si los países líderes del sistema ocupan esa posición, es gracias a su capacidad de proyectar una estrategia de largo plazo, acompañada por una indispensable flexibilidad táctica que les permite navegar por las presiones competitivas que se le presentaren en el orden mundial. Los intereses de los complejos Estados-sociedad están por encima del dogma de la ideología y de los

intereses particulares. Tal como plantea José Luis Fiori, entre otros pensadores: las grandes potencias ya fueron, volvieron y regresaron varias veces de la regulación a la desregulación, del aperturismo al nacionalismo económico. La estrategia siempre fue subir, o en el peor de los escenarios mantenerse, y no sostener a cualquier costo un régimen de acumulación concreto, como si se tratara de un principio de fe, o una cruzada ideológica por sostener alguna escuela o teoría económico-política.

Lejos de pensar que, en las grandes potencias y en los países que emergen, el Estado y los actores del mercado se contraponen, se debe reconocer que estos se acompañan; lo cual, junto a otros componentes del poder material y en el ámbito de las ideas, como la cohesión social, consolidan el escenario para que el plano doméstico se proyecte eficientemente en la esfera internacional.

Históricamente entre los tomadores de decisiones estadounidenses, la necesidad de incrementar la cohesión nacional en momentos claves para el mantenimiento de su posición en el poder global ha sido acompañada por la construcción



Foto: Milton Reyes Herrera

de —lo que Martha Cottam caracterizó como— “la imagen del enemigo”; la misma, que ha permitido que su Estado-mercado-nación suture cualquier resquebrajamiento a favor de los altos objetivos de su proyección. Sin embargo, su política exterior reconoce bien que ni los escenarios, ni los actores son permanentes, y menos aún, los socios o los contradictores coyunturales. Y es que si bien, ocasionalmente, el relato binario en las relaciones internacionales ha sido funcional como retórica para legitimar acciones concretas a favor de posiciones propias, ese ha sido solo el contexto y su propio límite, no la real guía de acción estratégica de las grandes potencias.

Por el contrario, en el Gobierno de Trump, más bien se ha generado una matriz de opinión polarizadora que ha resultado en un desacoplamiento; que, por un lado, trató de posicionar a la imagen de un competidor externo, pero con una cohesión social limitada. A dichas complejidades se suma un liderazgo internacional que ha terminado generando más de un dolor de cabeza a la política exterior y a los principios geopolíticos estratégicos presentes desde el proponente de la doctrina Carter, sobre la necesidad de evitar que los intereses chinos, rusos e iraníes se articulen. Posibilidad que se ha venido incrementando, no porque exista entre estos una misma agenda de modelo de acumulación, política y peor civilizatoria, sino, como resultado de percibir una amenaza común.

Dicho de otro modo, la peor pesadilla posible para los intereses globales estadounidenses ha sido posible por la orientación retórica y práctica a una posición maniquea; contradiciendo así las tradicionales guías de acción estratégica de pensadores seminales que han informado a la política exterior y a la geopolítica estadounidense, como Mahan, Spykman, Kennan o Brzezinski, entre otros.

Así, si bien la retórica binaria es superada por la orientación estratégica en la práctica histórica de las relaciones internacionales del propio líder del sistema y de las grandes potencias tradicionales; también, resulta altamente cuestionable que actores y Estados que pretendan emerger fuera de posiciones marginales de la periferia del sistema propongan alineamientos a posiciones políticas partidarias dentro de los Estados centrales; siendo igual de imprudente que promuevan un alineamiento automático y maniqueo a los intereses de cualquiera de los actores centrales del sistema. Y es que la materialización a rajatabla de maniqueísmos en política doméstica e internacional, resulta funcional solo para solidificar grupos predispuestos a interpretar el mundo a través de dogmas, pero nunca ha sido eficiente para procesar los más altos intereses de los Estados y mercados nacionales dentro del complejo juego del orden mundial.

En ese contexto general, el Gobierno de Biden enfrentará dilemas con respecto a la política doméstica y a su proyección

internacional; en el primer caso, si bien su elección fortalece la validez de los propios valores estadounidenses, también presenta al menos dos retos centrales: la reconstitución de un campo político fragmentado y virulento, y la recomposición de la economía tras los efectos del covid-19.

En lo internacional, y especialmente en lo referente al actor percibido como competidor central por el poder global, China se puede señalar dos posibilidades generales: la retomada de la perspectiva presente en el documento *Pacific Century* de Hillary Clinton, y los esfuerzos por construir el *Transpacific Partner Ship* (TPP) ya presentes en el Gobierno de Obama, como forma de ganar posiciones, con un despliegue que articula “el poder de comando” con el denominado *soft power* en la región Pacífico; o persistir con promover balance en el comercio bilateral y la revaluación del yuan, pero desde una perspectiva que atempere la conflictividad directa.

China, por otro lado, a pesar de una reciente asertividad en el plano discursivo, seguirá evitando la confrontación, como forma de mantener la dirección de su crecimiento; resolver los problemas de su población, incluido su problema demográfico; sostener la acumulación de riqueza y poder; e incrementar el prestigio internacional a través de mecanismos de cooperación, que en el caso de la pospandemia será fundamental para su posición, y con proyección

para la recuperación por lo menos parcial de la economía global.

El procesamiento de su acción estratégica está orientada principalmente por el *weiqi* (conocido también como go), más que por el ajedrez; y su poder blando, que reconstruye la filosofía tradicional china, se orienta principalmente a la atracción vía asociatividad; y esto, a pesar del conocimiento profundo del realismo y otras matrices teóricas que informa al cuerpo teórico y a la toma de decisiones en las relaciones internacionales.

En tal complejidad, el país no puede permitirse discursos altisonantes y maniqueos. Si el propio líder del sistema, las antiguas potencias y la emergente China, tienen claros sus intereses a largo plazo, lo cual les permite jugar con flexibilidad táctica; el Ecuador debe comprender la necesidad de encontrar un equilibrio entre los beneficios y la cooperación que ofertan los grandes jugadores globales. Actuar pragmáticamente no significa responder reactivamente o desde el calor de la coyuntura, es tener claro los intereses y necesidades estratégicas nacionales y entender el contexto global, así como los escenarios regionales y los momentos sociopolíticos y económicos locales; evitando alineamientos monopólicos, y peor aún, sumándose a conflictos que de ninguna manera solucionan ni nuestras urgencias ni nuestra proyección a mediano y largo plazo.

Entrevista al Dr. Paulo Buss

Covid-19 y la integración regional

Entrevistada realizada por: Fernanda Brozoski

Universidad Federal de Río de Janeiro



Foto: Paulo Buss



Foto: Fernanda Brozoski

En el escenario en que Sudamérica, y en especial Brasil, emergen como el epicentro global de la pandemia, un debate que ha perdido fuerza en los últimos años vuelve a ganar importancia: la integración regional. Una vez que el enfrentamiento de la propagación del virus Sars-Cov2 depende de acciones integradas entre todos los países del mundo, urge hablar de los mecanismos regionales que deben ser reactivados para impulsar la coordinación de medidas sanitarias en Latinoamérica. En ese sentido, a continuación presentamos una breve entrevista con el médico y especialista en diplomacia de la salud, Paulo Marchiori Buss, profesor emérito de la Fundación Oswaldo Cruz y miembro titular de la Academia Nacional de Medicina de Brasil. Además de una amplia y premiada trayectoria junto a instituciones de cooperación internacional como la Organización Mundial de la Salud (OMS) y la Organización Panamericana de la Salud (OPS), nuestro entrevistado cuenta con una larga experiencia en Unasur y otros organismos regionales. Actualmente, ocupa el

puesto de director del Centro de Relaciones Internacionales en Salud de Fiocruz, unos de los centros brasileños de producción de vacuna contra Covid-19 y de importantes investigaciones en el contexto de la pandemia.

Para contextualizar el tema, me gustaría empezar con una pregunta básica: ¿existe expectativa de contención de Sars-cov2 y de sus variantes en el corto plazo o habrá un largo período de convivencia con el virus?

Creo que tendremos un largo período de convivencia con este virus en el mundo y en Sudamérica, puesto que hoy somos el epicentro global de la pandemia. En América Latina y, especialmente, en Brasil, el virus ha logrado una alta tasa de transmisión en razón de la insuficiente cantidad de vacunas y de la ausencia de medidas de contención y distanciamiento físico adecuadas, además de la saturación del sistema de salud. Así que, si no hay una fuerte intervención e implementación de medidas de contención articuladas entre los países latinoamericanos, el virus no reducirá su transmisibilidad en la región en el corto o mediano plazo.

Ante la perspectiva de que el covid-19 se convierta en una enfermedad endémica en el mediano o largo plazo, ¿cuál es la importancia de establecer acciones integradas entre los países sudamericanos en materia de políticas de salud?

Particularmente en los últimos diez años, hemos tenido buenos ejemplos de cómo la acción coordinada y articulada en el área de la salud entre los países de América del Sur puede ser productiva. Me refiero a todo el trabajo realizado por Unasur Salud, su consejo de ministros, el Isags (Instituto Sudamericano de Gobierno en Salud) y otras tantas iniciativas que hacían que ministros y equipos técnicos quedaran permanentemente en contacto. Dichos programas de cooperación contribuían para que amenazas como Sars, Mers y Ébola no acometieran a Sudamérica. Tuvimos una intensa colaboración en cuanto a capacitación de recursos humanos, formación de personal de laboratorio, epidemiología, gestión de hospitales, gestión de atención primaria, gestión de servicios etc. Es decir, tenemos ejemplos de acciones coordinadas que demuestran cómo las políticas de salud de cada país pueden desarrollarse mejor a través de la cooperación. Además, tenemos una enorme frontera terrestre y un área amazónica común que ya impone e impondrán grandes desafíos en el caso de que el covid-19 se convierta en una enfermedad endémica. Posiblemente, en el largo plazo, habrá brotes de la enfermedad y los países tendrán que adoptar un esquema de vacunación cada año. Todos estos desafíos justifican

y demandan la cooperación internacional y la integración de acciones entre los países sudamericanos, tanto en cuanto al covid-19, como en relación con la salud en general y otras enfermedades transmisibles con potencial epidémico. Resalto que en muchas otras áreas de la salud dicha cooperación sería muy bienvenida y calificaría los sistemas de salud de la región aún más.

¿Cómo podrían los países sudamericanos articularse para aliviar los males del covid-19 en la región y fortalecer los lazos de cooperación internacional? ¿Qué papel jugarían los organismos de integración regional en estos procesos?

Lamentablemente, Unasur fue desactivada por los Gobiernos más conservadores de la región en 2019. Sin embargo, los organismos de integración regional han sido instrumentos muy útiles para controlar la pandemia. Un ejemplo reciente es el del Caribe, donde Carpha (Agencia de Salud Pública del Caribe) ayudó a definir políticas conjuntas para un sector del cual los países dependen mucho, el turismo. Definieron criterios de entrada y salida de fronteras, protocolos para evaluar las condiciones de salud de los viajeros y realizar cuarentenas, y otras medidas en aeropuertos. Pero, sobre todo, intercambiaron recursos humanos y se ayudaron mutuamente con la compra conjunta de insumos y vacunas y con laboratorios comunes a todos los países. Lo mismo ocurre en Comisca (Consejo de Ministros de Salud de Centroamérica y República Dominicana) y en Oras Conhu (Organización Andina de

Salud). Estos órganos están ejerciendo un papel muy importante en la realización de una serie de iniciativas, generando protocolos y debates que permiten que autoridades, profesionales de la salud y la población tengan cada vez más acceso a la información. Estos esfuerzos han demostrado que la integración de acciones tiene una enorme utilidad, pero hay un factor crítico en todo este proceso, que es Brasil. Un país muy grande, fronterizo a muchos países, cuyos reveses en la conducción del control de la pandemia han traído daños a toda Sudamérica. Sin embargo, aún estamos a tiempo de abordar el Sars-Cov2 y otras posibles especies de virus. Para ello, es necesario reactivar la cooperación internacional y regional. La rehabilitación de Unasur, que en mi opinión fue la mejor experiencia de cooperación en Sudamérica, traería enormes esperanzas. Pienso que la restauración de Unasur Salud —un Consejo (permanente) de ministros de la salud— podría ser, eventualmente, el inicio del restablecimiento de ese frente político. También no podemos olvidar el papel importante que la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (OTCA) tienen en la Amazonía, una región que está siendo muy afectada y donde surgió una variante del virus muy preocupante. La OTCA está logrando movilizar los institutos nacionales de salud para cooperar en la vigilancia genómica, es decir, en la secuenciación de especies en circulación, de tal manera que

se pueda implementar un correcto control epidemiológico.

Fiocruz y Butantan, apoyados en políticas sanitarias coherentes y efectivas y en una política exterior activa, ¿podrían alcanzar una capacidad de producción que atienda las necesidades de combate al covid-19 en la región?

Sí, Fiocruz y Butantan tienen capacidad, pero siempre que cuenten con continuidad y expansión de inversiones. Podrán responder a la demanda de vacunas de la región, pero a mediano y largo plazo, me refiero a algo alrededor de un año y medio. Antes de eso, no creo que sea posible, porque dependemos mucho de principios activos importados. Actualmente, los institutos no tienen capacidad y tampoco materia prima para satisfacer la demanda de más de 600 millones de personas, o más de mil millones de dosis. Para avanzar, tendremos que incorporar la fabricación de insumos aquí en la región. En este sentido, vale recordar la iniciativa de México y Argentina, dentro de Celac, para producir la vacuna AstraZeneca. Una fábrica en Argentina preparó el ingrediente activo y una empresa mexicana empezó a preparar la vacuna integral. Podemos movilizar recursos y enfrentar el covid-19 y futuras pandemias con vacunas producidas en la región. Tenemos capacidad y pericia para ello, pero es necesario que los países lo tomen en serio y unan esfuerzos, recursos financieros y apoyo político necesarios para que la respuesta técnica llegue. Si así sucede, tendremos una respuesta sanitaria adecuada.

En su opinión, ¿cuáles son las medidas más urgentes para contener la pandemia?

Con carácter urgente, diría que las medidas no son farmacológicas. No existen medicamentos para curar o prevenir la enfermedad. Sabemos tratar, pero tenemos que calificar mejor la atención de quienes llegan al extremo de la enfermedad, tenemos que mejorar la protocolización del tratamiento de soporte intensivo a la manutención de la vida e invertir en la formación de profesionales capacitados para ello. También es necesario destinar recursos para la adquisición de equipos y materiales más requeridos en los hospitales y en campañas educativas que superen eficazmente los discursos negacionistas. Me refiero particularmente al caso brasileño. En este momento, hasta que alcancemos un alto nivel de inmunización, o sea, de protección vacunal, necesitamos la difusión masiva

de medidas como: distanciamiento físico, uso de mascarillas, suspensión de actividades económicas específicas en momentos críticos de contagio, bloqueos en períodos intercalados e intervenciones particulares en alguna región o grupo de ciudades. Los epidemiólogos saben lo que hay que hacer, pero sin la acción del Gobierno como un todo, y de la sociedad como un todo, no podremos contener la pandemia de manera adecuada. La lucha contra la pandemia requiere políticas de apoyo que permitan a las personas quedarse en casa, que ayuden a familias en situación de vulnerabilidad socioeconómica, que ayuden a mantener empresas en funcionamiento, que enfrentan el hambre y las grandes dificultades económicas que están llamando muy claramente a nuestra puerta. Es un rompecabezas, un ajuste de medidas, en el que el poder público es de vital importancia.



Patricio Rivas, catedrático de la Escuela de Seguridad y Defensa del IAEN, publica *Pensando a Raymond Aron y la guerra de Clausewitz*

Regresar sobre las elaboraciones intelectuales de autores clásicos y trascendentes es parte del rigor intelectual de académicos y analistas; pero también es un ejercicio de reflexión de quienes piensan los asuntos humanos desde el plano de las tensiones y pugnas de poder de larga duración. Raymond Aron ha sobrevivido como un clásico indispensable de la creación del análisis histórico y estratégico, en el que el rigor erudito se combina con la agudeza reflexiva que supera

las fórmulas y dogmas de muchas doctrinas de las teorías políticas. Resaltar que Aron es uno de los autores más lucidos del pensamiento liberal del siglo XX es insuficiente. También es necesario regresar hoy en tiempos de incertidumbre internacional sobre su amplia obra, así como la búsqueda del diálogo con su voz crítica sobre el despliegue de la historia humana, tanto desde el plano de la política mundial como desde la geopolítica.

El libro *Pensando a Raymond Aron y la guerra de Clausewitz* es un original esfuerzo por ingresar al laboratorio de ideas de un pensador en el sentido más clásico. Se propone estudiar la guerra con base en la analítica del gran estratega prusiano y lo hace desde la historia, la política y las grandes conductas complejas del poder, el Estado y el conflicto.

Catedráticos de la Escuela de Seguridad y Defensa del IAEN participaron en el Congreso Internacional de la Asociación de Estudios Latinoamericanos LASA



La Asociación de Estudios Latinoamericanos LASA realizó su XXXIX Congreso Internacional cuyo tema central fue “Crisis global, desigualdades y centralidad de la vida”. El encuentro reunió a importantes catedráticos del mundo, quienes analizaron las repercusiones de la crisis sanitaria provocada por el covid-19 en nuestro continente.

El congreso se realizó entre el 26 y 29 de mayo de 2021, vía telemática. En el encuentro se analizaron cuatro temáticas enfocadas en la crisis sanitaria: pandemias y covid-19: pasado y presente; relaciones Asia y las Américas; epistemologías indígenas afrodescendientes y otros saberes, y sexualidades y estudios LGBTI.

En este marco, el vicerrector del IAEN, Jhoel Escudero, la decana Alexandra Clavijo Loo y las docentes María Soledad Varea Viteri, Silvia Corella, Carla Álvarez Velasco, Sofía Cordero y Johanna Espín participaron como panelistas en las diferentes temáticas desarrolladas durante el encuentro.

LASA es la asociación profesional más grande del mundo que reúne a individuos e instituciones dedicadas al estudio de Latinoamérica, con más de 13 000 socios, estudiosos de la coyuntura y problemática social de América Latina. Este texto será publicado muy pronto por la Universidad Autónoma Latinoamericana de Medellín.