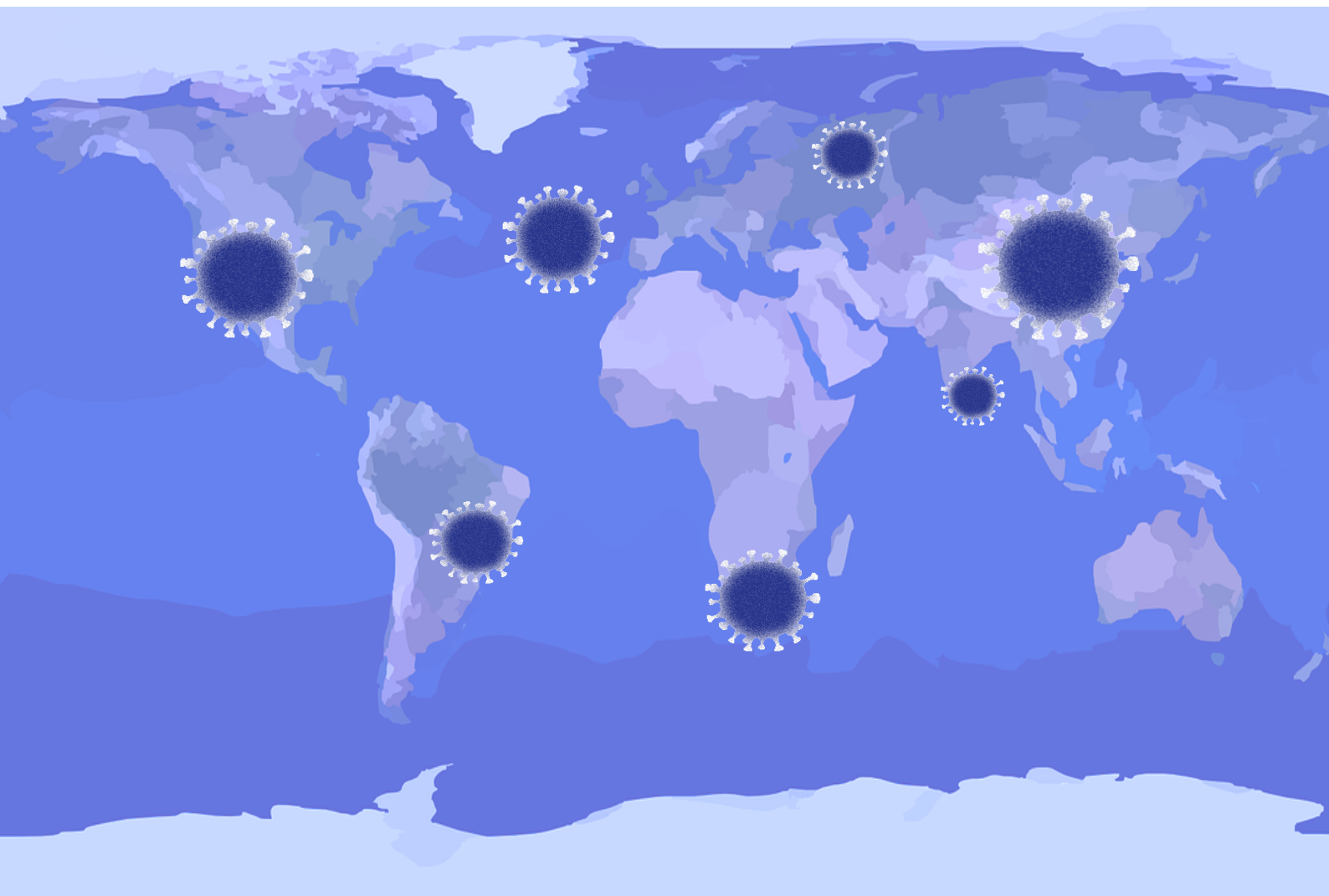


EL MUNDO ANTES Y DESPUÉS DEL COVID-19

REFLEXIONES INTELECTUALES SOBRE LA POLÍTICA,
LA DIPLOMACIA Y LAS RELACIONES INTERNACIONALES

Gian Luca Gardini
(Coordinador)



El mundo antes y después del Covid-19

Reflexiones intelectuales sobre la política, la diplomacia y las relaciones internacionales

Coordinador:

Gian Luca Gardini

Profesor de Relaciones Internacionales y Catedrático de International Business & Society Relations - Universidad Friedrich-Alexander, Erlangen-Nuremberg, Alemania

Presidente del Comité Científico del Instituto Europeo de Estudios Internacionales



Copyright © Instituto Europeo de Estudio Internacionales 2020

Copyright selección editorial y contenido © Gian Luca Gardini 2020

Copyright capítulos individuales © Autores respectivos 2020

Todos los derechos reservados. No se puede hacer ninguna reproducción o copia de esta publicación sin permiso escrito de la editorial. Toda persona que realice cualquier acto no autorizado en relación con esta publicación podrá ser objeto de acciones penales y civiles por daños y perjuicios. Los autores han hecho valer sus derechos para ser identificados como los autores de este trabajo.

Este libro se produce únicamente en formato electrónico. Se alienta la distribución, transmisión, circulación y difusión de este libro electrónico, citando la fuente y el/los autor/es, de forma gratuita. Esto incluye la circulación a través de las redes sociales y todas las formas de difusión electrónica, siempre y cuando éstas cumplan con los términos y condiciones establecidos anteriormente.

Publicado por primera vez en 2020 por

Instituto Europeo de Estudios Internacionales

Salamanca-Estocolmo

www.ieeiweb.eu

Instituto Europeo de Estudios Internacionales

Av. Agustinos Recoletos 2. CP 37005 Salamanca, España

European Institute of International Studies

Primusgatan 53, 11267 Stockholm, Sweden

ISBN-13 978-84-09-21255-2 (edición en español)

ISBN-13 978-84-09-21254-5 (edición en inglés)

Si imprime este libro o partes de él, hágalo responsablemente, piense en el medio ambiente.

Índice

<i>Agradecimientos</i>	IV
<i>Los autores</i>	V
Introducción: Un marco para el análisis y la reflexión	1
<i>Gian Luca Gardini</i>	
Sección A – Política, Diplomacia y Relaciones Internacionales	
1. Viejo y nuevo orden	8
<i>Antonio Nuñez Garcia Sauco</i>	
2. La diplomacia cultural, el poder blando y los relatos del Covid-19 en la coyuntura inicial de la pandemia.....	12
<i>Joan Álvarez</i>	
3. Mitos y realidades de la política, la elaboración de políticas y el Estado en tiempos de Covid-19.....	16
<i>Gian Luca Gardini</i>	
4. Cooperación, el Estado y las organizaciones internacionales	20
<i>Helena Carreiras y Andrés Malamud</i>	
5. ¿Un mundo (y un orden mundial) al revés?	25
<i>Jorge Heine</i>	
6. Las políticas de los BRICS en medio de la pandemia.....	30
<i>Amrita Narlikar</i>	
7. ¿Cómo viviremos entonces? Sobre la política mundial y la vida en la era del coronavirus	34
<i>Scott M. Thomas</i>	
8. Covid-19, geopolítica y nuevos equilibrios de poder.....	38
<i>Jesús R. Argumosa Pila</i>	
9. El Covid-19 y la digitalización de la diplomacia	42
<i>Shaun Riordan</i>	
10. Funcionamiento de los sujetos del Derecho Internacional Público frente al Covid-19	47
<i>Adriano Spedaletti</i>	

11. La necesidad de una nueva gobernanza en salud: el rol de la Organización Mundial de la Salud.....	51
---	----

Diego Bernardini

12. El Covid-19 y la relevancia de la teoría política y de las Relaciones Internacionales	55
---	----

Gian Luca Gardini

Sección B – Economía, Negocios y Comercio Internacional

13. Perspectivas económicas internacionales en tiempos de Covid-19.....	61
---	----

Alejandro Garofali

14. Covid-19 y comercio internacional	65
---	----

Lourdes Gabriela Daza Aramayo y Marek Vokoun

15. Estrategias de las empresas en tiempos de crisis.....	69
---	----

Juan A. Máñez, María E. Rochina Barrachina y Juan A. Sanchis Llopis

16. Las economías emergentes y la crisis del Covid-19.....	74
--	----

Gaston Fornes y Javier Rovira

17. El sistema bancario en la época de la plaga	79
---	----

Paul Jackson

Sección C – Perspectivas nacionales y regionales

18. La crisis del Covid-19 y los Estados Unidos.....	85
--	----

Andreas Falke

19. China después de la pandemia	90
--	----

Cátia Miriam Costa

20. España: similitudes y diferencias con el entorno europeo	95
--	----

Walther L. Bernecker

21. Italia: La pandemia viene de lejos	100
--	-----

Sergio Noto

22. Respuestas políticas al coronavirus en Alemania.....	104
--	-----

Tim Büthe, Luca Messerschmidt and Cindy Cheng

23. El Covid-19 y Corea del Sur	110
<i>Jae Sung Kwak</i>	
24. Brasil: pandemia, populismo y decadencia internacional	115
<i>Maria Hermínia Tavares de Almeida</i>	
25. El Covid-19 y la Unión Europea: Una crisis de valores	120
<i>Mario Torres Jarrín</i>	
26. Covid-19, la movilización y solidaridad de la UE, y el regionalismo comparado.....	124
<i>Gian Luca Gardini</i>	
27. El coronavirus: otra trampa de pobreza para América Latina.....	129
<i>Carolina Chica Builes</i>	
 Sección D – Salud, Medicina, Biología y Psicología	
28. La humanidad gobernada por un virus	134
<i>Raúl Giunta</i>	
29. Repensar la humanidad y el ser “humano” a la luz del Covid-19.....	139
<i>Mark Bowmaker</i>	
30. Una pandemia de pánico... y esperanza.....	143
<i>Davide Bertorelli</i>	
 Epílogo: Reconocer lo esencial	 149
<i>José Antonio Calvo Gómez</i>	

Agradecimientos

Quisiera agradecer en primer lugar al Instituto Europeo de Estudios Internacionales (IEEI) por apoyarme en este esfuerzo. Gracias a Antonio y Mario por aceptar con entusiasmo la idea y la naturaleza de este libro. Gracias a José Antonio por su ayuda en los aspectos técnicos del proceso de publicación.

También me gustaría agradecer a mi equipo de la *Cátedra de International Business and Society Relations* de la Escuela de Economía, Negocios y Ciencias Sociales (WISO) de la Universidad Friedrich-Alexander, Erlangen-Nuremberg. La ayuda, el trabajo duro y el profesionalismo de Barbara Häfner, Jaime León González, Julia Herrmann, Sandra Zapata y Helen Weiß han sido invaluableles durante estos meses de restricciones del coronavirus y la preparación de este libro. Un agradecimiento especial a Helen por el diseño de la portada y a Jaime por la maquetación.

Gracias a Mark, Scott y Andreas por las primeras conversaciones sobre el coronavirus y el mundo que tenemos por delante, las cuales me han impulsado a emprender el proyecto de este libro. Gracias a Carolina, Sandra, Jaime, Shaun, Mark, Kate y Barbara Häfner por ayudarme con la lectura final de los capítulos.

Me gustaría agradecer a mi familia y amigos, en Núremberg y en todas partes, por su cercanía durante el confinamiento. Su apoyo hizo que estos meses fueran muy enriquecedores a pesar de la adversidad.

Finalmente, un gran agradecimiento a todos los autores por sus reflexiones intelectuales y su contribución, así como por cumplir con plazos muy ajustados y responder con prontitud y amabilidad a todas las peticiones. Las ideas y opiniones expresadas en los capítulos pertenecen enteramente a los autores y no reflejan necesariamente la posición de la editorial o del coordinador. Este último se hace cargo de cualquier error u omisión en el texto.

Gian Luca Gardini

Núremberg, mayo de 2020

Los autores

El coordinador

Gian Luca Gardini es Profesor de Relaciones Internacionales y Catedrático de International Business & Society Relations de la Universidad Friedrich-Alexander de Erlangen-Nuremberg, Alemania. Es Presidente del Comité Científico del Instituto Europeo de Estudios Internacionales.

Los colaboradores

Joan Álvarez Valencia es Director de la Cátedra de Diplomacia Cultural del IEEI. Ha sido director del Instituto Cervantes en Estocolmo y Casablanca y creador y director de la Fundación para la Investigación del Audiovisual de la Universidad Internacional Menéndez Pelayo.

Jesús R. Argumosa Pila es Director de la Cátedra de Estudios Estratégicos del Instituto Europeo de Estudios Internacionales. Fue Jefe de la División de Estrategia y Cooperación Militar en el Estado Mayor Conjunto y Director de la Escuela de Altos Estudios de la Defensa Nacional, España.

Diego Bernardini es Profesor de Medicina en la Universidad Nacional de Mar del Plata, Argentina. También es Profesor Titular de Estudios de Postgrado de la Fundación Barceló, Buenos Aires. Es consultor en materia de salud y bienestar y ha adquirido experiencia en la Organización Mundial de la Salud.

Walther L. Bernecker es Profesor Emérito de Estudios Internacionales en la Universidad Friedrich-Alexander. En 2007 fue condecorado con la Cruz de Comendador Ordinario de Isabel la Católica por el Rey Juan Carlos I de España por sus destacados servicios al estudio de la historia de España.

Davide Bertorelli es miembro del Real Colegio de Psiquiatras de Australia y Nueva Zelanda (FRANZCP). Tiene una vasta experiencia profesional internacional (Australia, Nueva Zelanda, Reino Unido, Bolivia e Italia). Su experiencia se centra en temas multiculturales y factores espirituales de la salud mental.

Mark Bowmaker es un investigador independiente. Tiene un doctorado de la Universidad de Cambridge. Trabajó en biología e inmunología de enfermedades infecciosas en la Universidad de Ciudad del Cabo. Trabajó en el Instituto Nacional de Investigación Médica MRC y en el Instituto Francis Crick.

Tim Büthe es Profesor y Catedrático de Relaciones Internacionales en la Universidad Técnica de Munich (Hochschule für Politik, TUM School of Governance y TUM School of Management), así como Miembro Senior del Instituto Kenan de Ética de la Universidad de Duke.

José Antonio Calvo Gómez es el Director Académico del Instituto Europeo de Estudios Internacionales y Director de la Cátedra Ruffini, en la Universidad Pontificia de Salamanca,

con enfoque en la investigación sobre la Biblia y la Doctrina Social de la Iglesia. Es Profesor de Ciencias Humanas en la Universidad Católica de Ávila.

Helena Carreiras es Directora del Instituto de Defensa Nacional del Ministerio de Defensa de Portugal. Es profesora asociada y fue Decana de la Facultad de Sociología y Políticas Públicas del ISCTE-Instituto Universitario de Lisboa.

Cindy Cheng es investigadora posdoctoral en la Hochschule für Politik/Escuela de Gobernanza TUM de la Universidad Técnica de Munich (Alemania) y cofundadora del Proyecto CoronaNet.

Carolina Chica Builes es docente de la Universidad Externado de Colombia y miembro de la Asociación Red de Iniciativas para la Gobernabilidad, la Democracia y el Desarrollo Territorial (Rinde). Anteriormente, fue funcionaria del gobierno colombiano y consultora del PNUD.

Cátia Miriam Costa es investigadora y profesora invitada del Centro de Estudios Internacionales del Iscte – Instituto Universitário de Lisboa. Se especializa en la política exterior y el discurso internacional de China. Es Directora de la Cátedra Iberoamérica Global del IEEI.

Lourdes Gabriela Daza Aramayo es la Directora de la Cátedra UE-América Latina en el Instituto Europeo de Estudios Internacionales y es cofundadora de Anglo American University. Tiene un doctorado en Economía Política de la Universidad de Economía de Praga.

Andreas Falke es Profesor Emérito de Estudios Internacionales en la Universidad Friedrich-Alexander, Erlangen-Nuremberg, Alemania. Se especializa en la política comercial, las relaciones económicas transatlánticas y el papel de los EE.UU. y la UE en el sistema de comercio mundial.

Gaston Fornes es Fellow del Instituto de Enseñanza y Aprendizaje de la Universidad de Bristol e Investigador Senior en EAE Business School. Ha recibido el Liupain Mountain Friendship Award (Ningxia), el Foreign Expert Award (Shanghai), y la LSE-CAF Fellowship.

Alejandro Garofali Acosta es Embajador del Uruguay en la Confederación Suiza. Es doctor en Desarrollo Sostenible de la Universidad Católica de Ávila, España. Fue profesor en la Universidad ORT, en la Universidad Católica y en la Universidad de la República en Uruguay.

Raúl Eduardo Giunta se formó como cirujano (Universidad La Sapienza, Roma) y se especializa en medicina sostenible, rehabilitación ortopédica y gestión de la calidad en el sector de la atención de la salud. Es el fundador de Movvertebra.com, un nuevo enfoque de la terapia del dolor.

Jorge Heine es profesor de Relaciones Internacionales en la Escuela Frederick S. Pardee de Estudios Globales en la Universidad de Boston. Ha sido vice-presidente de la Asociación Internacional de Ciencia Política (IPSA), así como profesor invitado en las universidades de Constanza, Oxford, París y Tsinghua. Se especializa en la política internacional del Sur Global.

Paul Jackson ocupó varios puestos de responsabilidad dentro del Grupo HSBC, culminando con un puesto de Gerente Senior de Recompensas dentro de la parte de seguros globales del grupo. Ahora escribe para el Investors Chronicle de Londres y es responsable de la columna “No Free Lunch”.

Jae Sung Kwak es Profesor de Cooperación Internacional para el Desarrollo en la Escuela de Estudios Internacionales Pan-Pacíficos de la Universidad de Kyung Hee. Se especializa en desarrollo internacional, inversión extranjera directa y estudios comparativos entre Asia y América Latina.

Andrés Malamud es investigador principal del Instituto de Ciencias Sociales de la Universidad de Lisboa. Se especializa en instituciones políticas, integración regional y política exterior. Fue investigador visitante en el Instituto Max Planck de Heidelberg y en la Universidad de Maryland.

Juan A. Mañez es Catedrático de Economía en el Departamento de Economía Aplicada de la Universidad de Valencia, España. Es miembro de la Red de Investigación “Comportamiento Económico y Social” (ERICES). Tiene un doctorado en economía de la University of Warwick.

Luca Messerschmidt es candidato doctoral en la Hochschule für Politik/Escuela de Gobernanza TUM de la Universidad Técnica de Munich (Alemania), y cofundador del Proyecto CoronaNet.

Amrita Narlikar es Presidenta del Instituto Alemán de Estudios Globales y de Área (GIGA) y Profesora de Relaciones Internacionales en la Universidad de Hamburgo. También es Senior Fellow no residente de la Observer Research Foundation en Delhi, India.

Sergio Noto es profesor de Historia Económica en la Universidad de Verona, Italia. Sus intereses de investigación incluyen la historia del pensamiento económico, la historia económica cuantitativa y la economía institucional. Tiene un blog regular en el diario italiano *Il Fatto Quotidiano*.

Antonio Núñez García Saucó es el Presidente del Instituto Europeo de Estudios Internacionales. Fue Embajador de España ante las Naciones Unidas, Suecia, Australia y Nueva Zelanda, entre otros. Es Doctor en Filosofía de la Universidad Complutense de Madrid.

Shaun Riordan es Director de la Cátedra de Diplomacia y Ciberespacio del Instituto Europeo de Estudios Internacionales. Es asesor sobre diplomacia pública y digital del Instituto de las Naciones Unidas para la Formación y la Investigación. Trabajó durante dieciséis años en el servicio diplomático británico.

María E. Rochina Barrachina es Catedrática de Economía en el Departamento de Economía Aplicada de la Universidad de Valencia, España. Es miembro de la Red de Investigación “Comportamiento Económico y Social” (ERICES). Tiene un doctorado en economía del University College London.

Javier Rovira es Profesor de Marketing Estratégico en ESIC Business and Marketing School en España. También es Director de Innovación e Investigación de ESIC. Es Doctor de la Universidad Rey Juan Carlos. Ha ocupado varios cargos en empresas de España y el Reino Unido.

Juan A. Sanchis Llopis es Catedrático de Economía en el Departamento de Economía Aplicada de la Universidad de Valencia, España. Es miembro de la Red de Investigación “Comportamiento Económico y Social” (ERICES). Tiene un doctorado en economía del University College London.

Adriano Spedaletti es abogado y Profesor Titular de la Cátedra de Derecho Público Argentino y de la Integración de la Universidad de Mendoza. Es Director del Centro de Estudios de Integración Regional de la Universidad de Mendoza (CEIR). Es especialista en Derecho de la Integración.

Maria Hermínia Tavares de Almeida es investigadora principal del Centro Brasileño de Análisis y Planificación (CEBRAP). Fue profesora de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales de la Universidad de Sao Paulo. Sus investigaciones se centran en la política pública y la política exterior.

Scott M. Thomas es profesor de Relaciones Internacionales en el Departamento de Política, Lenguas y Estudios Internacionales de la Universidad de Bath, Reino Unido. Tiene un doctorado de la London School of Economics. Su investigación se centra en el resurgimiento de la cultura y la religión en las relaciones internacionales.

Mario Torres Jarrín es Director de Relaciones Internacionales de la Universidad Pontificia de Salamanca y Director del Instituto Europeo de Estudios Internacionales. Se especializa en la Unión Europea y la política latinoamericana. Anteriormente fue profesor en la Universidad de Estocolmo.

Marek Vokoun es investigador en la Universidad Jan Evangelista Purkyne en República Checa. Tiene un doctorado en economía política de la Universidad de Economía de Praga. Sus intereses de investigación incluyen la economía de la innovación, la transferencia tecnológica, la economía institucional y la historia económica.

A los que no tienen miedo, a los que han ganado sus miedos, y a los que todavía están luchando.

“Nos llamas a tomar este tiempo de prueba como un momento de elección. No es el momento de tu juicio, sino de nuestro juicio: el tiempo para elegir entre lo que cuenta verdaderamente y lo que pasa, para separar lo que es necesario de lo que no lo es”.

(Momento extraordinario de oración en tiempos de epidemia presidido por el Santo Padre Francisco. Atrio de la Basílica de San Pedro. Viernes, 27 de marzo de 2020)

“Un cambio genuino, profundo y duradero para mejor -como intentaré demostrar- ya no puede resultar de la victoria (si tal victoria fuera posible) de ninguna concepción política tradicional particular, que en última instancia sólo puede ser externa, es decir, una concepción estructural o sistémica. Más que nunca, tal cambio tendrá que derivar de la existencia humana, de la reconstitución fundamental de la posición de las personas en el mundo, de sus relaciones consigo mismas y con los demás, y con el universo. Si se quiere crear un mejor modelo económico y político, entonces quizás más que nunca debe derivar de profundos cambios existenciales y morales en la sociedad. Esto no es algo que pueda ser diseñado e introducido como un nuevo coche. Si ha de ser más que una nueva variación de la antigua degeneración, debe ser sobre todo una expresión de la vida en proceso de transformación. Un sistema mejor no asegurará automáticamente una vida mejor. De hecho, lo contrario es cierto: sólo creando una vida mejor se puede desarrollar un sistema mejor”.

(Vaclav Havel, *El poder de los sin poder*, octubre de 1978)

Introducción

Un marco para el análisis y la reflexión

Gian Luca Gardini

La pandemia del Covid-19 ciertamente marcará la historia del siglo XXI. Probablemente afectará en forma significativa la dirección y el desarrollo de la civilización humana como lo hicieron las pandemias más importantes en el pasado¹. El coronavirus es ahora un fenómeno de propagación mundial con un alcance comparable a - o incluso más amplio que - las guerras mundiales. Es preocupante en todos los rincones del mundo, incluso en los menos afectados desde el punto de vista médico. Inquieta a todas las categorías de ciudadanos y, de una manera u otra, en mayor o menor medida, a todos los sectores económicos y sociales. Todos hablamos de ello, todos tenemos ideas al respecto, y todos reflexionamos sobre ello y sus consecuencias. Lo hacemos desde diferentes perspectivas, las cuales son el resultado de nuestros antecedentes: historia y puntos de vista nacionales, de grupo, familiares y personales, ubicación geográfica y experiencia, ingreso, nivel de educación, entre otros. El virus es uno y muchos al mismo tiempo. El mundo es uno y muchos al mismo tiempo también.

El virus puede no golpear de la misma manera en todos los lugares. Aunque potencialmente puede atacar en todas partes, las consecuencias pueden ser muy diferentes de un territorio a otro. Los países que cuentan con instituciones sólidas y un sistema de salud más eficiente pueden estar en condiciones de afrontarlas mejor. Las regiones con más conocimientos científicos e investigación pueden encontrar soluciones más rápidas y eficaces. Los países y regiones con riqueza acumulada pueden apoyar a sus ciudadanos y actividades económicas en tiempos difíciles. ¿Qué sucede con los demás, los países emergentes, pero todavía no consolidados, los pobres, los que están en peor situación, los marginados? Los países que no tienen un sistema de salud difícilmente pueden proteger a su población. En algunas partes del mundo, el acceso a los servicios de salud es un lujo, no un derecho. Más aún lo son los hospitales y las unidades de cuidados intensivos. Los ciudadanos que no tienen un techo no pueden “quedarse en casa”. Incluso dentro de los países ricos, las diferencias de estatus económico y social, así como la educación, pueden marcar la diferencia. ¿Dónde está el punto de encuentro entre el universalismo y el comunitarismo? Una vez más, debemos entender que el mundo es uno y muchos al mismo tiempo. Debemos considerar y empatizar con ambos aspectos, la unidad y la diversidad, si queremos soluciones justas, sostenibles y de gran alcance.

Como cualquier crisis, la pandemia del coronavirus es tanto un desafío como una oportunidad. Como desafío, causa trastornos, sufrimiento, ajustes a corto y largo plazo, eventualmente pérdidas económicas y trágicamente víctimas humanas. Como oportunidad, nos ofrece a todos nosotros la posibilidad de reflexionar sobre cómo encontrar nuevas soluciones,

¹ Frank M. Snowden (2019), *Epidemics and Society: From the Black Death to the Present*. Yale University Press. Mario Rapoport (2020), “La peste negra, la gran depresión del siglo XIV y el coronavirus”, *Página 12*, 29.03.2020. En línea: <https://www.pagina12.com.ar/255464-la-pestes-negra-la-gran-depresion-del-siglo-xiv-y-el-coronavi> (última visita 03.04.2020).

nuevas formas de comportamiento y organización. En última instancia, ofrece a las personas, los estados, los líderes mundiales y el ciudadano común, una oportunidad para reflexionar sobre cómo hacer mejor las cosas para el futuro y evitar los errores y deficiencias del pasado. Esto es igualmente cierto para los líderes y la gente común, especialmente para estos últimos. Hay algo que todos podemos hacer para mejorar este mundo, independientemente del coronavirus, pero especialmente en tiempos de crisis, como el coronavirus. Es decir, cumplir con nuestras obligaciones, realizar bien nuestras pequeñas y humildes o grandes e importantes tareas, en nuestros respectivos contextos profesionales y personales, con rigor y compromiso.

Esta tensión entre desafíos y oportunidades puede ser un reflejo perfecto de la actitud que las personas tienen ante las dificultades: Uno puede concentrarse en los obstáculos, la magnitud de la tarea o la pérdida, y por lo tanto sentirse abrumado, impotente, desmotivado o apático. Alternativamente, uno puede concentrarse en la recuperación, la mejora, la ayuda a sí mismo y a los demás, el servicio y los recursos. Esto último conduce a una reacción significativa. La reacción comienza con la reflexión y continúa con la acción. La secuencia es primero la reflexión, luego la acción. Sin la comprensión y la reflexión adecuadas, la acción puede provocar un resultado peor que el problema que pretende abordar. El cambio comienza con la comprensión, el cuestionamiento y la reflexión.

Este es el momento de iniciar la reflexión, durante la pandemia. Reflexión sobre el coronavirus, su impacto y sus consecuencias devastadoras, pero sobre todo sobre las estrategias de recuperación, reconstrucción, prevención o afrontamiento para el futuro, para mejorar y evitar errores. La Segunda Guerra Mundial ofrece una buena lección a este respecto. La reflexión y los planes de reconstrucción comenzaron durante la guerra y no después. La idea era capitalizar la solidaridad de la guerra, la presencia tangible del enemigo, la unidad de intención y la aspiración compartida a un mundo mejor, independientemente de lo que eso significara para los diferentes actores involucrados. Los aliados comenzaron a planificar la futura organización del mundo durante de la guerra, incluyendo la creación de las Naciones Unidas, el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional. En el período posterior a la guerra, los aliados consideraron que la solidaridad y el sentido de propósito común se diluirían por el egoísmo, los intereses nacionales, la confrontación ideológica y la búsqueda de los culpables.

Por la misma razón, ¡el momento de empezar a reflexionar y planificar un mejor, más resiliente y más justo orden mundial poscoronavirus para el siglo XXI es ahora! Durante la pandemia, el enemigo es claro y común para todos, la solidaridad está en su punto más alto y la búsqueda de chivos expiatorios no ha comenzado todavía. Después, cuando todas las restricciones y las muertes estén en el pasado, puede ser demasiado tarde. Para entonces el deseo de volver a nuestra vida de los tiempos anteriores puede ser demasiado fuerte. La necesidad de acción e implementación para la reconstrucción puede prevalecer sobre la reflexión, y los hechos pueden sobrepasar los pensamientos. El deseo de normalidad (¿pero qué normalidad?) puede ensombrecer el impulso de cambio. El sentido de la necesidad está aquí y ahora.

Estas son las razones detrás de este conciso, pero, creo, oportuno volumen. Yo, personalmente y como editor científico, y el Instituto Europeo de Estudios Internacionales, así como todos los colaboradores, estamos convencidos de que debemos iniciar en mismo instante la reflexión sobre un orden mundial poscoronavirus. Debemos hacerlo cada uno en nuestro campo de especialización, conocimiento y experiencia acumulada. Este libro reúne a varios

expertos en disciplinas y campos específicos. Esperamos que el resultado sea autoconfinado en términos de alcance y ambición, pero amplio y profundo en términos de impacto y de provocación de pensamiento. Reunimos contribuciones específicas y bien enfocadas con el fin de formar una visión holística e impulsar un debate exhaustivo. Tome este libro como una especie de rompecabezas. Cada contribución es una pieza del rompecabezas, tiene su forma y contenido específicos y, al mismo tiempo, es indispensable para componer y visualizar el cuadro completo.

Estamos interesados en promover una seria reflexión y discusión intelectual sobre el pasado y el futuro del mundo, para comprender mejor el comportamiento y la organización de la sociedad antes y después del Covid-19. No nos interesa pontificar sobre los aspectos biomédicos o epidemiológicos del virus, y la mayoría de nosotros no estamos suficientemente cualificados en ningún caso. Tampoco nos interesa quejarnos y despotricar sobre las pérdidas causadas por el virus o las deficiencias del sistema. Por lo contrario, pretendemos ser lo más positivos y constructivos posibles. Los capítulos del volumen no son ni artículos académicos ni documentos de política pública. Son reflexiones libres y al mismo tiempo competentes de expertos en campos específicos. Estas consideraciones son rigurosas y accesibles a la vez, con el fin de alcanzar y estimular el diálogo entre una variedad de lectores, incluyendo académicos, estudiantes, políticos, periodistas, empresas y diferentes segmentos de la sociedad civil y el público en general. No pretendemos ofrecer recetas supuestamente infalibles, sino más bien incitar a quienes tienen la competencia y la autoridad para hacerlo a que diseñen y apliquen medidas eficaces y reformas significativas para un mundo mejor. Humildemente, pero con un propósito y a conciencia, queremos proporcionar una reflexión intelectual sobre los conceptos, ideas y categorías relativas a esferas relacionadas con:

- Quiénes somos y quiénes seremos, y quiénes queremos ser
- Cómo pensamos en nosotros y en los demás
- Cómo actuamos/interactuamos y cómo lo haremos
- Cómo el coronavirus puede ser un catalizador de este cambio y esta reflexión.

El ejercicio intelectual de cada autor y el libro en su conjunto abarca las dimensiones descriptivas, analíticas, predictivas y normativas. Describe el impacto del coronavirus en campos específicos; analiza las causas e implicaciones de dicho impacto; reflexiona - objetivamente - sobre las probables consecuencias, cambios y continuidades; y proporciona juicios y consideraciones normativas - subjetivas - para futuras mejoras y cambios positivos. Esto cierra de alguna manera el círculo entre los desafíos y las oportunidades, haciendo hincapié en estas últimas como producto de los primeros.

El libro se centra en aspectos clave de la política, la diplomacia y las relaciones internacionales. Las Relaciones Internacionales (RI) como campo de estudios y las relaciones internacionales (ri) como área de actividad humana definen el alcance del libro. “RI + ri” es idealmente el conjunto, pero más pragmáticamente el cuadro amplio de nuestro rompecabezas. Esto refleja las competencias y el alcance del Instituto Europeo de Estudios Internacionales, así como la experiencia de la mayoría de los colaboradores. El libro hace suya la misión del Instituto Europeo de Estudios Internacionales: llegar a los dirigentes y ciudadanos con una acción positiva para marcar la diferencia en la construcción de un mundo mejor, con valores y principios que les sirvan en su vida profesional, así como para asumir sus responsabilidades sociales.

El libro tiene una cobertura temática, geográfica y también orientada a la ciencia y la medicina. En las dos primeras partes, las piezas individuales abordan principalmente temas de interés general. La primera sección se centra en la política, las relaciones internacionales y la diplomacia, y abarca temas como los valores, la cultura, las ideas y estructuras políticas, el liderazgo, la estrategia y la geopolítica, la seguridad, la cooperación internacional y las organizaciones internacionales, la globalización, el equilibrio de poder, el sistema de estados y el orden mundial, la diplomacia digital y el derecho internacional. La segunda sección se centra en la economía, incluidas las perspectivas económicas generales, el comercio internacional y las cadenas globales de valor, las estrategias de supervivencia de las empresas, los mercados emergentes y el sector bancario. En la tercera parte, el volumen aborda las perspectivas de algunas de las áreas más afectadas hasta ahora por el Covid-19, como los Estados Unidos, China, España, Italia, Alemania, Corea del Sur y Brasil. También se examinan los casos regionales de Europa y América Latina. La Unión Europea muestra cómo, incluso en una organización altamente institucionalizada, las diferencias de identidad, cultura e intereses entre sus miembros tienden a provocar choques intelectuales entre valores como la solidaridad y la responsabilidad, lo que da lugar a dificultades en materia de política común y de creación de consenso. América Latina muestra cómo un continente poco coordinado y unos Estados con instituciones débiles pueden enfrentarse a enormes retos ante una crisis, de la que la actual pandemia es un claro ejemplo. En los tres últimos capítulos se abordan más específicamente las cuestiones médicas, biológicas y psicológicas y su repercusión en la sociedad y la política.

Esta variedad de perspectivas refleja la convicción de que debemos volver a una comprensión holística del mundo y del lugar que los seres humanos ocupan en él. Las relaciones internacionales son parte de un todo, en el que otros campos de la actividad humana, el conocimiento y la experiencia desempeñan papeles igualmente importantes, y que a su vez interactúan e influyen constantemente unos en otros. Todos los capítulos ofrecen una interpretación ágil del impacto del Covid-19 en sus respectivos campos y proporcionan el conjunto de herramientas intelectuales para reflexionar sobre escenarios mejores y más justos para el futuro. El libro no tiene una conclusión sino un epílogo, en forma de una pieza más corta al final de un esfuerzo mayor que trata de destilar algunas lecciones tentativas de la pandemia del coronavirus hasta ahora. Los acontecimientos relacionados con el Covid-19 que afectan a la sociedad, la política, las relaciones internacionales, la economía y la medicina siguen teniendo lugar a un ritmo muy rápido, ocasionando que el panorama se encuentre en constante evolución. Este volumen propone una primera reflexión profunda, pero sin la pretensión de llegar a respuestas definitivas.

Se requiere un enfoque multifacético para comprender la fase actual del mundo, de la política y las relaciones internacionales dominadas por el coronavirus. El mundo es un lugar complejo que difícilmente se presta a lecturas simples o simplistas. El Covid-19 puede hacer el mundo aún más complejo, con fisuras y matices adicionales. Los enfoques en blanco y negro, así como los puntos de vista maniqueos, son probablemente menos adecuados que los matizados y pluralistas para dar sentido a la situación actual y diseñar los escenarios futuros. Este libro privilegia un análisis basado en las tensiones entre fuerzas diferentes y a veces incluso divergentes, en lugar de un enfoque único. Las tensiones pueden ser identificadas entre:

Unidad vs. Diversidad. El mundo es uno y muchos. *Este/Estos* está/están cada vez más interconectado/s y vulnerable/s a los choques que vienen de lejos y que influyen en todos. Sin embargo, las partes del mundo se ven afectadas de manera diferente y las estrategias de

afrontamiento también difieren. Los recursos son diferentes, las mentalidades y los valores también, por lo que también lo es la respuesta política. La tensión entre el universalismo y el comunitarismo es palpable.

Cambio vs. Continuidad. ¿Hasta qué punto el coronavirus traerá el cambio al mundo? ¿Hasta qué punto traerá continuidad en los comportamientos y estructuras? ¿Qué hemos hecho bien? ¿Qué conceptos y categorías mentales empleados en la actualidad tienen éxito o son útiles y merecen ser mantenidos? ¿Qué hemos hecho mal? ¿Dónde podemos mejorar y cómo? ¿Cuáles son las limitaciones para el cambio? En última instancia, ¿cambiará algo realmente profundo y sustancial a largo plazo, o la esencia permanecerá inalterada a pesar de un maquillaje superficial, aunque posiblemente llamativo, en contextos específicos?

Desafío vs. Oportunidad. ¿Cuáles son los desafíos que el coronavirus plantea a las estructuras, procedimientos y entendimientos establecidos en campos específicos? ¿Cuáles son las oportunidades de alterar los mecanismos y estructuras establecidos? ¿Son posibles y factibles nuevos esquemas mentales y formas de implementación/organización? ¿Con qué consenso y con qué oposición?

Los que tienen vs. Los que no tienen. ¿Está el mundo invariablemente ligado a las divisiones sociales y económicas, así como a las clasificaciones mentales y políticas entre los que tienen y los que no tienen en términos de recursos, acceso u opciones? ¿Son inevitables las disparidades económicas y sociales de algún tipo? ¿Puede el Covid-19 crear nuevas clases y divisiones en ciertos campos? ¿Cómo por ejemplo entre ciudadanos sanos y enfermos?

Tal vez uno de los beneficios subestimados que ha traído la pandemia es el tiempo, un tiempo para hacer una pausa, para respirar, para sentir -y apreciar- la vida, para darse el espacio de construir reflexiones intelectuales que la frenética modernidad rara vez permite. Sin embargo, para valorar esta oportunidad se necesita el instrumento para aprovecharla. Esto significa educación. Esta es una oportunidad también para reflexionar sobre la educación, lo que significa y a quién y cómo debe extenderse (o reservarse). La educación técnica y científica puede producir buenos trabajadores. Una educación completa y exhaustiva, que incluya las humanidades, y por lo tanto una educación para pensar, puede producir buenos ciudadanos, capaces de comportarse y planificar de tal manera que eviten futuras catástrofes o las contengan mejor. La educación es clave para el desarrollo humano integral y sostenible. En última instancia, el rasgo más significativo de la posible unidad, cambio y oportunidad que ha traído el coronavirus debería ser un cambio de perspectiva sobre lo que es central y vital.

La respuesta inequívoca debe ser que el ser humano está en el centro. Esto significa en el centro del análisis de este libro, de la organización de nuestras sociedades, de las relaciones internacionales, de la reflexión intelectual y de la praxis política y económica. Si los seres humanos son el centro, la política como el arte y la ciencia de gobernar a los seres humanos en sus interacciones sociales debe ser una preocupación primordial. A la política se le debe dar el valor y el lugar adecuados. La política gobierna sobre la economía. La primera es el fin y la segunda es el medio. Esto no significa restar importancia al papel de la economía, sino todo lo contrario. Significa colocar la economía dentro del contexto y las prioridades políticas más amplias. Por lo tanto, no podemos ignorar quién gobierna y decide en la política. La forma en que, y sobre todo a quién seleccionamos como líderes, sí importa. A menudo tenemos la impresión de que la política está en manos de gente corrupta o inepta. Esto no es cierto, al menos no todo el tiempo. Incluso si fuera el caso, la respuesta adecuada es un llamado a una

mayor participación y no a la apatía o el desinterés. Todos deberíamos participar y asumir la responsabilidad. El individuo puede hacer la diferencia.

La responsabilidad y el compromiso individuales son tan cruciales para el florecimiento de una comunidad como la organización social, las prioridades compartidas y las instituciones eficaces. La sabiduría popular proporciona dos recordatorios útiles para aumentar la responsabilidad individual, hacer frente a la emergencia del Covid-19 y trabajar por un mundo mejor y más justo después de la pandemia:

- No preguntes lo que tu país puede hacer por ti, sino lo que tú puedes hacer por tu país.
- No preguntes qué mundo le dejaremos a nuestros hijos, sino qué niños le dejaremos a nuestro mundo.

Espero que los lectores encuentren este libro estimulante e inspirador. Más que nunca... manténganse sanos.

Gian Luca Gardini

Núremberg, Alemania, mayo de 2020.

Nota del coordinador: Esta edición se cerró el día 27 de mayo de 2020. Los datos, relatos y observaciones se refieren a la fase hasta ese entonces.

Nota lingüística: En la edición en español de este libro se usa “el Covid-19” al masculino. Sin ninguna pretensión lingüística, esto sólo refleja el uso más común en el mundo de habla española así como la convención entre los mayores medios de información, tanto en España como en América Latina (RTVE, El Mundo, La Nación, El Mercurio, El Espectador, El Universal).

Sección A

Política, Diplomacia y Relaciones Internacionales

Capítulo 1

Viejo y nuevo orden

Antonio Nuñez García Sauco

La pandemia del Covid-19 afecta de forma contundente tanto a las instituciones nacionales como a las internacionales. Por lo tanto, las reflexiones que siguen cubren los dos aspectos por igual. Hay cuestiones elementales que envuelven al coronavirus: ¿Por qué no previmos su llegada?, ¿por qué actuamos tardíamente?, ¿por qué fue ineficaz nuestra respuesta?, ¿por qué seguimos desorientados? y ¿cuándo y cómo terminará esta pandemia? Este capítulo propone un primer abordaje a esas cuestiones.

Toda pandemia va unida a una ingente incertidumbre, pero existen por lo menos dos certezas mínimas provenientes de experiencias previas. La primera es que las pandemias se propagan exponencialmente, lo que obliga a actuar de inmediato y con urgencia. La segunda es que las crisis mundiales requieren respuestas mundiales, esto es, cooperación internacional. Esa debía ser una doble lección aprendida, parece que no lo fue. Sin embargo, todas las crisis son reto y oportunidad. Pero a la vez, también descubren y exponen las debilidades que las explican. Por ello es importante analizar lo que esta crisis desvela.

En primer lugar, *una notable falta de previsión y anticipación*. Pero había precedentes: seis grandes pandemias en los dos últimos decenios con periodicidad media inferior a cuatro años y el doble de catástrofes naturales cada vez más intensas y mortales. Esto dicen las Naciones Unidas y el Centro de Investigación sobre Epidemiología de los Desastres. Además, los Estados incluyen las pandemias entre las amenazas previsibles en sus estrategias militares de seguridad y defensa. No era previsible esta pandemia, pero sí la posibilidad de una pandemia. ¿Faltó previsión, perspectiva, prospectiva? En todo caso, es un síntoma grave, el de esta “*sorpresa estratégica*”¹.

Por un lado, la política ha reducido el campo de visión a lo cercano y al rédito inmediato. Los programas de acción se limitan al mandato político o electoral. Así, la falta de liderazgo y de visión estratégica han confinado el tiempo político a un horizonte de presente a corto plazo, ocupado en apagar las urgencias del momento. Por otro lado, ha quebrado la fe en el futuro. No hay utopía. La escasa esperanza se ha depositado paradójicamente en el pasado: “retrotopia”². Quien mejor lo ha proclamado ha sido el presidente norteamericano Donald J. Trump: To make America great again. El futuro es el esplendor de antaño. Solo hay avance hacia atrás, sin espacio ni horizonte al frente, únicamente la grandeza perdida. El futuro es el pasado. “Todo tiempo pasado fue mejor”, según lo enunciado por el inmortal poeta español Jorge Manrique.

La crisis ha revelado la falta de previsión y anticipación y nos manifiesta las carencias que la explican: la política, absorbida en las urgencias del presente y de espaldas al futuro,

¹ Bruno Tertrais, “L’année du Rat. Conséquences stratégiques de la crise du coronavirus”, Note de la Fondation pour la Recherche Stratégique, No. 15/2020, 3 de abril 2020, En línea: <https://www.frstrategie.org/sites/default/files/documents/publications/notes/2020/202015.pdf>.

² Zygmunt Bauman, *Retrotopia*, Polity Press, Cambridge, 2017.

perdió toda capacidad de previsión y reacción. Resultado: una sociedad internacional incierta y un mundo vulnerable. Causa: el futuro había quedado fuera del campo de visión de nuestros líderes.

En segundo lugar, está *la ausencia de reacción eficaz ante la crisis*. Exceptuando unos pocos países, la pandemia ha desvelado la ineficacia de la respuesta, en términos de tiempo y de acción, tanto de los gobiernos nacionales como de la comunidad internacional.

Si la política ha reducido su campo de visión, también ha reducido su espacio de acción. Si se puede jugar con el tiempo, también con el espacio. Todavía más: se puede jugar a vaciarlo de realidad, configurando un mundo virtual sin decisiones arriesgadas o impopulares, sin responsabilidad. Así, internet, las redes sociales, los twitter conforman el nuevo espacio político, un espacio no de acción real, sino de proyección idealizada. Tierra de nadie y de todos, la política puede navegar sin escollos. La acción política ha sido substituida por el relato político. La narrativa recoge por igual lo verdadero y lo falso, lo cierto y lo incierto, lo que debe ser y lo que es. Verdad e interés se funden en cualquier noticia, en cualquier declaración pública. Hoy vivimos por igual en una sociedad de la información y de la desinformación. Ambas se superponen a la incertidumbre que genera la pandemia.

A este nuevo espacio se ha incorporado la vieja retórica, que resuena diariamente apelando a la cooperación entre Estados y Gobiernos, a la solidaridad entre naciones y pueblos, a la unidad y ayuda mutua frente a la amenaza común. Pero, apenas hay ejemplos: Japón y China, enemigos históricos, se han acercado; Alemania ha ofrecido hospitalizar enfermos franceses e italianos o enviar respiradores a España. Lo contrario ha sido norma: más tensión entre superpotencias, teorías conspiratorias contra el rival, negativas y reticencias a la petición urgente de ayuda dentro de una misma unión política...

El espacio dual y contradictorio de la nueva política permite proclamar valores y no cumplirlos, porque lo esencial es la proclamación. La realidad ha quedado fuera del relato, porque el relato es la realidad. No se puede exigir acción. No es real exigirla. Por eso, cuando la pandemia llegó, ya estábamos legitimados para la inacción.

Una razón insuficiente, más justificativa que causal. La pandemia apareció cuando los nacionalismos reaccionarios y los liderazgos populistas habían impuesto su prevalencia. Los valores de cooperación y ayuda mutua ya no eran los relevantes. No extraña que la Comunidad Internacional no pudiera actuar. En realidad, ésta lleva décadas sumida en el declive. Tras la Segunda Guerra Mundial, la bipolaridad impuso un equilibrio de desafío-contención basado en la disuasión recíproca con escaso margen final para la cooperación. Tras la caída la URSS, EEUU no supo administrar la hegemonía única de su liderazgo y se abrieron conflictos que ahondaron la desestructuración y desestabilización internacional. Terrorismo, quiebra del Mundo Árabe, revoluciones de colores, ocupación de territorios irredentos, conflictos en Oriente Medio, crisis económico-financiera, grandes migraciones, problemas de globalización, lucha por la hegemonía mundial etc....configuran el marco internacional de la presente pandemia.

¿Qué añade la crisis a este marco? Lo novedoso es que incluso la retórica de los valores, que tan difícilmente apuntalaba, como único y último sostén, el orden internacional, había sido desafiada abierta y directamente por el líder del país que lideraba ese orden que él mismo construyó. Así, cuando llegó la pandemia, ya estaban generalizados los nuevos modos políticos y las nuevas maneras diplomáticas: se habían levantado muros y fronteras, tarifas y aranceles,

envolviendo, además, el mundo en una densa red de amenazas, sanciones y contra-sanciones. El poder blando, que nutría la cooperación, había sido desplazado por los rudos y descarnados modales del que creíamos poder duro periclitado.

A la llegada de la pandemia, la comunidad internacional ya estaba inmersa en la ola que empujaban los nuevos vientos del populismo nacionalista, del proteccionismo económico y del unilateralismo diplomático. Desde esta perspectiva no es de extrañar intentos, por ejemplo, de negociar vacunas en favor de unos para excluir a otros. No es que la comunidad internacional no pudiera intervenir. Es que ya navegaba en rumbo opuesto.

Sin liderazgo y sin rumbo. La historia de Israel relata que, en períodos de pérdida de fe, surgían falsos profetas. En nuestra época de decaimiento de los valores sociales y políticos del antiguo orden han crecido los líderes populistas contagiando y expandiendo su estilo, como otra pandemia. Karl Mannheim definía al líder por su capacidad de hacer patentes los grandes anhelos latentes en la sociedad y presentarlos como objetivo consciente de conquista común. Max Weber lo definía por el carisma personal que hacía que otros vieran, en quien lo poseía, la irresistible atracción de una ejemplaridad excepcional y única. Difícilmente encajaría en estas definiciones el líder populista, sólo descriptible por su habilidad de generar un relato que una parte de la sociedad escucha complacida, y de prometer lo que a esa parte social le gustaría alcanzar, sin referencia al compromiso real de que así pudiera ser.

El primer objetivo del líder populista será fidelizar esa parte de la sociedad en torno a un eje identitario capaz de integrar en exclusiva ilusiones compartidas. Los populismos de derechas optarán por el nacionalismo protector, sirviéndose, si necesario, de criterios extremos de supremacismo y xenofobia. Los populismos de izquierdas optarán por señuelos sociales. El segundo objetivo será ocupar el espacio virtual, donde generar la narrativa y el discurso que sostiene al líder. Un ejercicio de auto-complacencia personal y social, ajeno a cualquier responsabilidad. La acción implica riesgos. El discurso es fácilmente enmendable y crea ilusión.

Pero la pandemia ha roto de pronto, dramáticamente, la ensoñación populista. La realidad ha impuesto muertos, dolor, tristeza y rabia. Aquella intentó primero mantener la ficción: no hay razón para la alarma. No llegará a nuestras cerradas fronteras. No entrará. Estamos preparados. Después, ante lo inevitable, edulcoraron números y cifras. Ni siquiera ha intentado la comunidad internacional homogeneizar cálculos y cómputos. Que cada uno tenga los números que le interesen. La realidad parecía haber cerrado bruscamente la pantalla irreal que abrieron los nacional-populismos, pero ¿ha sido realmente así?

A modo de conclusión: *¿Cuándo y cómo terminará esta crisis?* La incertidumbre acompañará a la pandemia hasta su desaparición. Todavía no se atisba cuánto daño causará ni cuándo será su final. Ello no impide tratar de intuir algunos eventuales efectos y consecuencias. Frente a hipótesis adivinatorias, parece racional concretar el planteamiento a los niveles más realistas posibles. Al igual que cuando apareció, el coronavirus deja algunas pocas certezas envueltas en grandes dudas. Helas a continuación:

Esta pandemia es mucho más que un desastre sanitario. Un hecho traumático y masivo de impacto mundial no desaparece sin enormes consecuencias humanas, personales, familiares y sociales de todo tipo. La incertidumbre, el dolor y la angustia sobrevivirán a la pandemia. La duda es ¿por cuánto tiempo?

Independientemente del horrible daño humano, hay certeza unánime sobre el gigantesco desastre económico subsiguiente a la pandemia, con los efectos adicionales para la población mundial, la globalización, la erradicación de la pobreza o las generaciones venideras.

Las consecuencias y efectos post-pandemia no se superarán sin el esfuerzo conjunto de todas las naciones. Aunque el carácter excepcional de la crisis debería impulsar la deseable mayor colaboración internacional, es de temer que la inseguridad generada durante la crisis y los esfuerzos para superarla refuercen el nacionalismo, el proteccionismo, el populismo y el unilateralismo, desplazando los valores de la cooperación multilateral.

Se da unánimemente, por cierto, un incremento generalizado e intensivo de las nuevas tecnologías en las sociedades post-crisis. Su uso ha sido, para algunos, esencial en la contención de la pandemia; para otros, elemento paliativo o substitutivo durante las duras medidas de reclusión social. En todo caso, es un elemento indispensable y valioso que ha reforzado su importancia de cara al futuro inmediato y lejano. La duda es si un mundo crecientemente virtual y desregularizado ampliará la libertad o reducirá la intimidad, reforzará o limitará el poder político y si se configurará como ámbito complementario, paralelo o substitutivo de la verdadera realidad socio-política.

Es también certeza constatada que la realidad se ha impuesto dramáticamente al discurso engañoso de los populistas y a la mentira narcisista de los nacionalismos. La responsabilidad por la inadecuada gestión de la crisis no quedará desvinculada de la dimensión de los daños. Los líderes políticos actuales, en todo caso, no podrán escapar a su reevaluación en función de la gestión de la crisis, de los resultados y sus consecuencias. Los éxitos de unos son referencia inculpatoria de otros: era posible hacer las cosas bien y mejor. La duda está en si la evidencia de esta inmensa tragedia tendrá el impacto saludable y deseable contra los liderazgos populistas o éstos sobrevivirán culpabilizando de los males a otros, incluso a quienes los sufrieron.

A nivel global, si la presente pandemia puede tener alguna influencia parecería que China, aunque ha sufrido desgaste en su ascenso hegemónico y ha tratado de paliarlo, y los países asiáticos que mejor han gestionado la crisis, surgen con sociedades y economías menos dañadas y en mejor condición competitiva de cara a la era post-pandemia. Pero, a diferencia del pasado, la lucha por la hegemonía política está planteada en términos de superioridad económica y supremacía tecnológica como soportes del dominio político-militar. Se perfila así una confrontación por el liderazgo mundial en torno a la eficacia que procura la supremacía en los sectores más cercanos y afines al poder duro. Configurar las relaciones internacionales en torno a criterios de este tipo, donde ha desaparecido cualquier referencia a valores éticos y todo lo impregna el relato supremacista de los intereses nacionales, es volver de nuevo al pasado, al *viejo orden*, sin que apenas se haya consolidado el que se convino en llamar *nuevo orden*.

Capítulo 2

La diplomacia cultural, el poder blando y los relatos del Covid-19 en la coyuntura inicial de la pandemia

Joan Álvarez

La pandemia golpea las cuatro esquinas del mundo, pero lo hace con intensidad variable. Sin embargo, los relatos de la crisis que dan la vuelta al mundo contienen muchos elementos comunes. Nos hemos dicho que era inverosímil y nos hemos sentido transportados a una circunstancia inédita. Una experiencia que excedía los límites de la realidad para entrar de lleno en el territorio de la imaginación. El Covid-19 tenía antecedentes reales en los libros de historia –la peste negra, la gripe española– pero esas tramas nos introducían más que nada en las fantasías distópicas de la literatura, el cine y las series de televisión.

En el intervalo de su primer trayecto por China, Irán, Italia, España, el secretismo de las autoridades chinas convirtió el virus en un peligro de alcance universal y sin remedio. Entonces surgieron las emociones que han envuelto la gestión sanitaria y, sobre todo, las diferentes políticas que se le han aplicado: el gran miedo y la desconfianza. Paradójicamente, ese miedo nació acompañado por la ilusión de que la pandemia podría mitigar algunas de las tendencias negativas que experimenta nuestro mundo: el nacionalismo egoísta, el fanatismo ideológico, la codicia económica, la intolerancia a las diferencias culturales. Incluso se llegó a pensar que era posible que nos ayudaría a actuar como una sola comunidad, la comunidad de la especie humana.

El coronavirus alimentó relatos de fatalidad y de optimismo, pero también, de fatalismo optimista. Más de un observador creyó que la comunicación y la cultura –los ejes de la diplomacia pública– tenían ante sí la oportunidad de poner en circulación un relato compartido que reforzara el entendimiento, la confianza y la seguridad. Varios meses después del primer brote siguen intactas las dinámicas anteriores al Covid-19, que debemos en gran parte al auge de los nacionales populismos: malentendidos entre las naciones, choques culturales, uso de las diferencias para obtener un rédito político. Por añadidura, la migración digital de las audiencias ha dado un giro de 180° a la producción y la comunicación cultural y nos ha dejado sin saber muy bien qué rol pueden cumplir ahora las artes y la cultura en las relaciones internacionales. La batalla por dominar el relato se ha convertido en una prioridad de la diplomacia pública en todas las latitudes.

Muchas respuestas y distintas

El Covid-19 ha revelado duros choques culturales entre aliados. En la Unión Europea, el norte hanseático ha condicionado la ayuda de la Unión al sur mediterráneo, reeditando el relato de las dos Europas: una austera y de recta moral, otra derrochadora y voluptuosa. El acaparamiento nacional de material sanitario de un primer momento se corrigió después, pero en el espacio Schengen han reaparecido las fronteras debilitando la consistencia de la unión.

En el interior de algunos países se han agudizado contradicciones irresueltas. En España, uno de los países más golpeados por la pandemia y con una política más dividida, el presidente del gobierno regional catalán, independentista, ha usado la crisis para proclamar en los foros internacionales que una Cataluña independiente habría gestionado la pandemia mucho mejor. En algunos estados de la India, la propaganda del nacionalismo hindú ha puesto en circulación el término coronayihad para acusar a los islamistas de propagar el virus y se ha dado pie a la sospecha de que en los hospitales se separaba a los pacientes hindúes de los musulmanes.

Siendo una crisis sanitaria, social y política sin precedentes para la actual generación, el acierto en su gestión se ha convertido en un test para medir el prestigio de los gobiernos y de las naciones. Determinados países han usado esa gestión y el discurso de sus líderes, para proyectar su imagen en el plano internacional como un ingrediente de la diplomacia pública.

Corea del Sur ha reivindicado el éxito de su respuesta y ha sacado pecho con la “fórmula coreana” para celebrar elecciones democráticas en tiempo de pandemia (España, Francia, y Gran Bretaña han aplazado las votaciones). El Covid-19 ha servido para actualizar la Ola Coreana, su estrategia de soft power. La primera ministra de Nueva Zelanda Jacinta Ardern o el primer ministro de Portugal Antonio Costa han mejorado sustantivamente su imagen internacional por su pericia para sortear el desafío político y social. La canciller alemana Angela Merkel también ha salido reforzada internacionalmente gracias al éxito de un discurso sobrio y didáctico, justo a la medida del ciudadano alemán, y una gestión equilibrada y eficaz que ha controlado el alcance y la letalidad de la pandemia en Alemania. El modelo sueco que contempla una intervención gubernamental mínima, combinada con la adhesión voluntaria de la ciudadanía para observar la distancia social, y con el respaldo de un fuerte sistema de sanidad pública, ha sido valorado como una respuesta modélica a la pandemia desde la cultura de las democracias liberales. El presidente francés Emmanuel Macron, muy tocado por la contestación social de los “chalecos amarillos” y por el movimiento contrario a la reforma de las pensiones, ha conseguido, con sus abundantes intervenciones televisivas, reforzar su imagen de hombre de Estado. La diplomacia francesa, por lo demás, ha mirado hacia África produciendo con el Servicio Exterior Europeo una de las pocas iniciativas culturales del momento: el videoclip del Colectivo 236 de músicos africanos recomendando, a ritmo de rap, las normas higiénicas básicas.

El duro enfrentamiento USA-China

El mayor despliegue de diplomacia pública motivado por la crisis del Covid-19 se ha dado en el epicentro del liderazgo mundial. En Estados Unidos, afectado de lleno por la pandemia, el presidente Donald Trump ha querido sacar provecho de la situación tratando de desprestigiar a China, su gran rival comercial y político, acusando a las autoridades chinas de ser las mayores responsables de la pandemia. La cuenta de Twitter de Trump ha sido un martillo incansable repitiendo la “nacionalidad” del virus. La apuesta de Trump ha perjudicado el prestigio chino, pero ha tenido también la paradójica consecuencia de poner en relieve la renuncia norteamericana a liderar una respuesta global a este desafío mundial, y ha evidenciado su subsiguiente pérdida de prestigio y confianza.

Después de un primer momento en que la atención del mundo estuvo fijada en Wuhan, ciudad cuya imagen polémicamente se ha visto perjudicada, el presidente Ji Jinping ha centrado los esfuerzos de la diplomacia china en darle la vuelta a la situación presentándose como una gran potencia solidaria y respetuosa. La “diplomacia de las mascarillas” está siendo una amplísima operación de ayuda y cooperación que consiste en llevar, a un importante número de países, material sanitario que, en muchos casos, es de producción exclusiva china. En todo momento, el servicio diplomático chino ha rastreado la información, sobre todo, las opiniones que pudieran emborronar la imagen de su gestión en cualquier parte del mundo, y cuando las ha considerado negativas ha tratado de desmentirlas. El Alto Representante de la política exterior de la Unión Europea, Josep Borrell, ha valorado críticamente “la diplomacia de las mascarillas” considerándola como un intento por controlar el relato mundial de la gestión de la epidemia en China.

En otro orden de cosas, la Unión Europea, donde también hubo fricciones para acceder al material sanitario en un primer momento, ha sido un factor clave tanto a la hora de enfatizar en el discurso y el ofrecimiento de solidaridad, como al señalar la crisis como una oportunidad de mejora del estado de las cosas y de la gobernanza de los asuntos internacionales.

Afectada completamente por la pugna sino-estadounidense, la actuación de la OMS ha sido objeto de discusión desde sus inicios. Donald Trump ha acusado a la cúpula de la OMS de ineficacia y de dejarse controlar por unas autoridades chinas que habrían condicionado la primera reacción internacional a la hora de afrontar el brote y de establecer los protocolos científicos para responder a la misma. Con ese argumento, Trump suspendió la aportación de los Estados Unidos a los fondos de la OMS. En un movimiento típico de la compleja diplomacia pública de Estados Unidos, la Fundación de Melinda y Bill Gates reaccionó con una aportación multimillonaria a la OMS. También en favor de la OMS, la asociación Global Citizen y Lady Gaga organizaron un gran evento de diplomacia cultural, el concierto digital “*Live Aid Coronavirus: One World: Together at home*” que recaudó más de 150 millones de dólares.

La OMS y el presidente Trump, en dos extremos opuestos, han estado en el epicentro de otro de los grandes debates originados por la crisis referente al papel que debe tener la ciencia como factor clave del conocimiento útil para la cultura y para la política, el status de la investigación científica (y su dependencia de los intereses económicos y políticos); y, la urgencia de revisar las dinámicas y las instituciones de la cooperación científica a nivel mundial.

El relato del día después

Llegados al corazón de la crisis y subidos al pico de la pandemia los gobiernos, los comités científicos, la propia OMS en primer plano; y dependiendo de los países, sus representantes sociales, han tratado de fijar una hoja de ruta con unos protocolos estrictos para desactivar el confinamiento, descongelar el sistema productivo, y volver a la vida normal. Tan importante como el acierto de los planes están siendo los relatos manejados para guiar a los ciudadanos y fijar el sentido de un tiempo incierto del que no se tienen referencias. En la variada panoplia de los relatos del día después, hay historiadores que recuerdan el impacto de otras pandemias, desde la posible influencia de la peste negra en los orígenes del Renacimiento, a la

que pudo tener la “gripe española” de hace cien años en la creación de los sistemas de salud nacionales.

Algunos pensadores afirman que ha llegado el momento de emprender un cambio de las costumbres, los valores y los estilos de vida, una transformación de la cultura en su sentido más radical. El filósofo surcoreano, Byung Chul Han destaca un choque de valores entre la matriz oriental (confuciana, colectivista, reconocedora y obediente a la autoridad) y la occidental (liberal, individualista, defensora de la autonomía del sujeto y escrutadora de la conducta de los gobernantes). Y deja sobre la mesa una pregunta: ¿está mejor preparado Oriente que Occidente para hacer frente a una crisis como ésta? El historiador israelí Yuval Noah Harari, por su parte, se fija en cómo las respuestas nacionales nos sitúan paradójicamente ante la necesidad de reconstruir el sistema de las relaciones internacionales. Para Harari estamos en una crisis de confianza que es mundial y afecta a la humanidad, y para la que se esgrimen respuestas parciales, de grupos pequeños y descoordinados.

Grupos de líderes, como el alentado por el ex primer ministro británico Gordon Brown, piden una potente actuación internacional que actualice las instituciones de la gobernanza mundial. Un numeroso grupo de políticos europeos exige que la Unión Europea dirija la reconstrucción económica con un *New Green Deal*. Filósofos, periodistas y líderes de opinión proponen un cambio en las formas de vivir, de relacionarse con la naturaleza y de las relaciones entre las naciones. Son elementos de lo que podría convertirse en un relato alternativo para la acción.

Afortunadamente, una mirada atenta nos permite descubrir que el tiempo de la crisis y las enormes dificultades afrontadas por un buen número de países no ha disuelto totalmente el optimismo, que paradójicamente nacía como la cara B de la alarma y el miedo. A pesar del relato del miedo y de la desconfianza, sigue vivo un potente deseo de cambio, enraizado en una importante reserva de solidaridad, alarma y vindicación, para sacar adelante una transformación significativa de las maneras de vivir.

La reconstrucción de las economías será una de las claves de las políticas del día después. La diplomacia pública y cultural tendrá la tentación de usar sus recursos –la comunicación y la cultura– como herramientas para dar a cada nación más fuerza en la competencia por la inversión, el talento extranjero y los negocios internacionales. Esa tendencia se verá reforzada por la idea de que, para protegerse ante peligros como el Covid-19, hay que volver atrás en la carrera de la globalización y recuperar una mayor capacidad nacional de decisión en la producción de determinados bienes y servicios, que salieron de los países para extenderse por las cadenas desnacionalizadas de la globalización.

Estando muy justificada esa inclinación, conviene que las diplomacias públicas –no sólo los gobiernos sino el conjunto de agentes que las llevan a cabo– no pierdan de vista el gran valor que el Covid-19 le ha conferido a la reconstrucción de la solidaridad y a una cooperación mundial que fortalezca nuestra capacidad de respuesta como una única comunidad. Una revisión de las prioridades de las diplomacias públicas ayudará a cumplir con una tarea clave: la creación de un nuevo relato compartido para vivir juntos.

Capítulo 3

Mitos y realidades de la política, la elaboración de políticas y el Estado en tiempos de Covid-19

Gian Luca Gardini

El trabajo de los tomadores de decisiones es difícil. Es imposible mantener a todos contentos. Los arreglos y las negociaciones requieren mucha paciencia, nervios y mentes sólidas, y una variedad de habilidades interpersonales y técnicas que se ponen a prueba constantemente. Esto pone a prueba a cualquier persona que alcance altos puestos de mando, incluso en tiempos normales. Más aún en momentos de crisis.

Los responsables políticos, especialmente en el nivel más alto, soportan una inmensa presión y enormes responsabilidades. Las exigencias, consejos, injerencias y críticas provienen de todos los lados a la vez: del propio partido y coalición, de la oposición, de los grupos de presión, de la sociedad civil, de los supuestos expertos y de los medios de comunicación. El público, a través de los medios sociales y de herramientas de comunicación de fácil acceso - y a menudo no comprobadas - ejerce una enorme presión sobre los tomadores de decisiones. La voz del público se amplifica ahora masivamente en tiempo real sin posibilidad de respuesta efectiva. La mayoría de las veces, las competencias reales del ciudadano medio para emitir juicios informados no se corresponden con sus niveles vocales.

La responsabilidad de los líderes es enorme. Sus decisiones pueden determinar el destino de miles de personas, desde su trabajo, educación, jubilación hasta su supervivencia, literalmente, como en el caso del Covid-19. La gente común, y a menudo también los científicos, académicos y expertos, no aprecian plenamente cómo la combinación de presión y responsabilidad a la que ellos mismos se enfrentan, a diario u ocasionalmente, es muy diferente y muy probablemente mucho menor que la de los líderes políticos. La complejidad y las implicaciones de los expedientes y decisiones políticas al más alto nivel no son comparables con las que se enfrentan en otros campos aún sean importantes.

Existe otra distinción entre la *adopción* de decisiones y la *toma* de decisiones¹. La *adopción* de decisiones indica un proceso. Puede requerir algún tiempo y puede implicar a diferentes sujetos o partes interesadas, que pueden orientar técnicamente a los dirigentes. Después de la consulta, no importa cuán precisa sea, llega el momento de la toma de decisiones. Se trata de un ejercicio solitario y rápido, reservado a uno o muy pocos en forma colegial. La toma de decisiones amplía todas las cuestiones mencionadas anteriormente. La toma de decisiones durante las crisis es aún más exigente que en tiempos normales. Estas consideraciones no son una defensa de ninguna clase o élite política. Son hechos. Los políticos no son personas muy diferentes de las demás, pero ocupan posiciones muy especiales.

¹ Es la traducción del inglés decision-making (el proceso complejo que lleva a una toma de decisión) y decision-taking (el acta y el momento de la decisión final, generalmente reservado a un individuo o un restringido grupo).

En las circunstancias del Covid-19, tanto los que adoptan decisiones como los que las toman se enfrentaron a una situación sin precedentes. A continuación se presentan algunas reflexiones acerca de cómo se toman las decisiones en la esfera política y del papel del Estado.

a) *La presión y la limitación del tiempo.* No es universalmente cierto que los dirigentes políticos hayan reaccionado frente ante al Covid-19 muy lentamente. A pesar de los casos flagrantes de subestimación del virus, de la lentitud de la reacción y de las políticas erróneas, como en Estados Unidos, Reino Unido y Brasil, otros Estados como China, Italia, España, Nueva Zelanda y Alemania reaccionaron con bastante rapidez si se tienen en cuenta tanto los tiempos habituales de la política como el desafío sin precedentes. Si se dejan de lado las críticas emocionales, partidistas o tendenciosas, el sistema político de muchos países no respondió con lentitud. Si lo hizo de manera efectiva también puede ser una cuestión totalmente diferente. Para ser justos, los tiempos de la política, generalmente lentos y determinados por largas negociaciones y a veces engorrosos procedimientos formales o prácticas informales bizantinas -especialmente en los sistemas democráticos- se aceleraron considerablemente. Por ejemplo, en Italia se declaró el estado de emergencia a finales de enero de 2020², mientras que la primera infección autóctona fue reconocida el día 21 de febrero. Se adoptaron las restricciones consecuentes cuando el número de muertos y personas infectadas era todavía relativamente bajo, tanto que los socios europeos reaccionaron con escepticismo en el mejor de los casos o con hasta desacato en otros. La solidaridad no fue una primera opción dentro de la UE. China impuso el confinamiento y otras medidas restrictivas en la provincia de Hubei cuando sólo había 800 casos confirmados en una población de unos 57 millones de habitantes a nivel regional y casi 1.400 millones a nivel nacional. La necesidad de una respuesta rápida, porque así lo exige la opinión pública y para tranquilizar la misma, puede chocar con la escasez de la información y la magnitud de la responsabilidad que tienen los tomadores de decisiones.

b) *Información.* Inicialmente, no se sabía mucho sobre el Covid-19. De hecho, todavía no se sabe lo suficiente y así será por lo menos durante un tiempo. Los tomadores de decisión carecían de información completa o fiable. Era extremadamente difícil tomar decisiones sobre medidas drásticas que limitaran la libertad individual y la actividad económica en tales circunstancias. Aquí la información se cruza con la responsabilidad. Las decisiones de los líderes pueden resultar en la pérdida de puestos de trabajo o, peor aún, en la pérdida de vidas. Antes de actuar, un líder debe reflexionar y reunir información, consultar a expertos de diferentes campos, llegar a un consenso y, en última instancia, mostrar el carisma y la determinación -tanto como ser humano como profesional- para emitir un juicio sensato y, finalmente, adoptar medidas rápidas, audaces e incluso impopulares. Sin embargo, cuando se produjo el brote de la infección, se disponía de pocos expertos reconocidos en virología y enfermedades infecciosas. Esta no es una rama de la medicina particularmente popular. Además, los supuestos expertos difícilmente podían llegar a un consenso sobre la naturaleza, la letalidad o la cura del virus. Esto hace que la toma de decisiones sea problemática.

c) *Responsabilidad.* Hay tiempos técnicos para una buena toma de decisiones. También hay dilemas morales. ¿Y si el coronavirus hubiera resultado ser un farol -como no sólo unos pocos inicialmente sugerían? ¿Y si el confinamiento hubiera causado un daño económico irreparable y la evidencia científica hubiera demostrado más tarde que el virus no era letal? La rapidez y la adecuación (o eficacia) no siempre van de la mano, y la responsabilidad asociada

² Deliberación del Consejo de Ministros del Gobierno de la República Italiana, 31 de enero 2020, artículo Nr 1).

a las decisiones políticas clave es inmensa. ¿Cuántos de nosotros podemos decir honestamente que podríamos haberlo hecho más rápido o mejor si hubiéramos estado en una posición de poder? La política fue tal vez ineficiente en alguna parte, pero no necesariamente lenta, teniendo en cuenta la falta de información científica disponible y la magnitud de la responsabilidad implícita. Una decisión entre posibles víctimas humanas y cierto revés económico no puede tomarse a la ligera.

d) *Sin precedentes*. El desafío no tiene precedentes. No se disponía al momento del brote de prácticas óptimas ni de puntos de referencia. Líderes mundiales como Macron en Francia y Merkel en Alemania han definido al Covid-19 como el mayor desafío desde la Segunda Guerra Mundial. Esto da una idea de la tarea. Los protocolos, en la medicina y otros campos, no estaban en vigor por la razón de que no todo puede ser previsto, incluso en las sociedades hipertecnológicas. Fue la primera vez en los últimos setenta años que surgió un desafío de esta magnitud, en términos de peligro y propagación universal, a través de países, continentes, razas, edades y clases económicas, u otras divisiones. El Ébola y el SARS estaban mucho más localizados, al igual que otras enfermedades infecciosas como la tuberculosis. Es cierto que también hubo errores. También es cierto que en varios países se hicieron recortes en el sistema de salud pública sin la debida consideración. En otros países, apenas hay capacidad de atención de salud. Sin embargo, yo diría que, a los pocos meses del brote, la reacción del mundo fue más bien un comienzo que un completo fracaso. Los científicos pudieron identificar el virus en unas pocas semanas. Los Estados adoptaron medidas anteriormente impensables. Los ciudadanos demostraron en gran medida resiliencia y responsabilidad.

e) *El papel del Estado*. Las ciencias políticas y las relaciones internacionales, así como la economía, se han ocupado durante mucho tiempo del papel del Estado, tanto en los asuntos internos como en los internacionales. En el plano interno en particular, el Estado ha sido atacado durante mucho tiempo y de manera constante. El neoliberalismo en las Relaciones Internacionales (RI) y la Economía Política, al menos en su versión excesivamente simplificada, se ha inspirado en gran medida en la Escuela de Chicago de economía liberal del decenio de 1970, que propugnaba un papel drásticamente reducido del Estado en favor de los mercados y los agentes privados. Si bien el neoliberalismo exige en realidad un conjunto de liberalizaciones y desregulaciones, también sugiere una reorientación del gasto público desde la gestión directa de la economía y la participación en ella hacia el gasto social y una función más reguladora³. Esa interpretación errónea, deliberada o accidental, de los principios neoliberales ha sido el paradigma dominante a nivel internacional desde 1990, y ha dado lugar, entre otras cosas, al debilitamiento del sector público, incluidos los recortes en la sanidad.

En el plano internacional, la tradición realista de las RI mantiene la primacía del Estado como principal actor internacional. Las teorías liberales y críticas tienen posiciones más críticas, que van desde la suplantación del Estado por otros actores como las empresas multinacionales o las organizaciones internacionales y la sociedad civil transnacional, hasta el uso de unidades de análisis distintas del Estado para explicar el sistema internacional, como las clases sociales y económicas (marxismo) o el género (enfoques feministas). Es cierto que algunas empresas multinacionales tienen un volumen de negocios mayor que los presupuestos de muchos Estados. Es cierto que los Estados han cedido parte de su soberanía a organizaciones internacionales

³ John Williamson (Ed.), *Latin American Readjustment: How Much has Happened*, Institute for International Economics, Washington, 1989.

como la UE, y que las ONG realizan hoy en día tareas que antes estaban reservadas a los Estados, como patrullar los mares y ayudar a los migrantes. Sin embargo, durante las crisis, los mismos actores nacionales e internacionales que cuestionan el papel y la legitimidad del Estado, lo invocan como salvador de última instancia. Así ocurrió durante la crisis financiera de 2008-2009, cuando el Estado rescató a grandes bancos privados y empresas financieras de muchos países. La respuesta y la coordinación internacionales fueron secundarias, a pesar del importante papel desempeñado por el G-20. La mayor parte de los recursos económicos y políticos movilizados para hacer frente a la crisis financiera emanaron del Estado, que es esencialmente de los contribuyentes. Lo mismo ocurre hoy en día con la pandemia. Nadie le pide a Coca-Cola, Amazon o Google que salven al mundo o al país del virus. Del mismo modo, el papel de las organizaciones regionales e internacionales no es central. Todo el mundo pide la intervención del Estado para hacer frente al colapso del sector de la salud y apoyar a las empresas y los trabajadores en dificultad. Sin embargo, muchas personas evaden, evitan o pagan a regañadientes los impuestos. Pedimos al Estado que actúe más y mejor, pero con menos recursos. Probablemente deberíamos reevaluar el lugar que damos a la institución estatal en nuestra vida y en la sociedad.

En última instancia, las recientes crisis económicas o sanitarias, así como los éxitos en materia de desarrollo nos han enseñado una lección incontestable: el Estado, entendido como la organización colectiva de una comunidad y la representación de sus intereses y valores, sigue siendo hoy en día indispensable para cualquier proyecto destinado a gobernar ordenadamente un territorio y las personas que lo ocupan. El Estado puede ser apoyado o complementado por otros organismos pero, en la actualidad, ni los organismos internacionales ni las entidades privadas pueden sustituirlo. Esto también tiene que ver con la conciencia y la autopercepción de sí mismo. La mayoría de las personas todavía se reconocen en la identidad del estado nacional y la ciudadanía. Es comprensible que se mantenga firme la identidad tranquilizadora durante las crisis. El mundo está todavía lejos de una identidad e identificación global.

Desde una perspectiva más funcionalista, el Estado cumple y debe cumplir al menos cinco tareas clave: En primer lugar, garantizar la salud básica y la educación de sus residentes. En segundo lugar, garantizar el orden interno y la defensa internacional con el monopolio del uso legítimo de la fuerza dentro de su territorio. En tercer lugar, decidir, aplicar y hacer cumplir la legislación, incluida la administración de la justicia de manera equitativa. En cuarto lugar, llevar a cabo la política exterior. En quinto lugar, recaudar impuestos y redistribuir los recursos con cierto grado de descentralización también.

Pertenecer a un grupo, a una comunidad y a un Estado implica derechos y deberes. Los ciudadanos deben ser conscientes y, de manera apropiada, ser educados sobre eso, y aceptarlo. Esta es una cláusula importante de cualquier contrato social. El Covid-19 ha demostrado esto más allá de toda duda. Para que el Estado funcione eficazmente tiene que poder contar con la buena voluntad, la buena fe y el sentido de la responsabilidad de sus ciudadanos. Estos tienen que cuidar del bien público. Los ciudadanos deben preocuparse por la política y la elección de sus líderes, ya que estos toman decisiones en su nombre. Es un derecho y un deber de todos participar en la buena gestión del Estado. Este ejercicio requiere un esfuerzo individual de todos, alejándose de la apatía y el desencanto para buscar un espíritu regenerativo y un compromiso personal de mejora. “Nuestra gran habilidad como humanos no es cambiar el mundo, sino cambiarnos a nosotros mismos” – dijo una vez Mahatma Gandhi. Lo ideal sería que el Covid-19 pudiera provocar eso.

Capítulo 4

Cooperación, el Estado y las organizaciones internacionales

Helena Carreiras y Andrés Malamud

En noviembre de 2015, la prestigiosa revista *Nature Medicine* publicó una carta firmada por quince científicos que se titulaba “Un racimo de coronavirus de murciélago tipo SARS exhibe potencial de emergencia en humanos”. La investigación de laboratorio había comprobado que los “murciélagos herradura” chinos eran portadores del virus SHC014-CoV. La frase final del resumen reitera la advertencia del título: “Nuestro trabajo sugiere el riesgo potencial de reemergencia del SARS-CoV, a partir del virus actualmente en circulación en poblaciones de murciélagos”¹.

Nassim Taleb, en su libro *The Black Swan*, dice: “Yo veo el riesgo de un virus agudo y muy extraño desparramándose por el planeta”². Su libro no es un cisne negro, uno de aquellos eventos altamente improbables, pero que tienen tremendo impacto, sino que es uno más de las decenas de análisis y proyecciones que pronosticaron esta pandemia.

El Consejo Nacional de Inteligencia (NIC, por su sigla en inglés) es el *think tank* de pensamiento estratégico del gobierno de Estados Unidos. Cada cinco años consulta a decenas de expertos para imaginar cómo será el mundo quince años más tarde. Sus documentos son públicos y están online. En diciembre de 2004 publicó el tercero de ellos, titulado “Mapping the Global Future. Report of the National Intelligence Council 2020”. Tiene 123 páginas y en la número 30 se lee una advertencia sobre la que fuimos avisados:

El proceso de globalización, por más poderoso que sea, puede resultar substantivamente retardado o detenido. Fuera de un gran conflicto global, que consideramos improbable, otro evento de gran escala, que creemos que podría parar la globalización, sería una pandemia (...). Algunos expertos creen que es sólo cuestión de tiempo hasta que una nueva pandemia aparezca, tal como la Gripe Española de 1918-1919 que mató unos veinte millones de personas en todo el mundo. Desde las megaurbes del mundo en desarrollo con pobres sistemas de salud (como las de África subsahariana, China, India, Bangladesh o Pakistán), semejante pandemia sería devastadora y podría difundirse rápidamente por todo el mundo. La globalización estaría en peligro si los muertos se contasen por millones en los principales países, y la difusión de la enfermedad pusiese un alto al comercio y los viajes globales durante un período extenso de tiempo, obligando a los gobiernos a gastar enormes recursos en los exhaustos sistemas de salud.

¹ Vineet D. Menachery, Boyd L. Yount Jr, Kari Debbink, Sudhakar Agnihothram, Lisa E. Gralinski, Jessica A. Plante, Rachel L. Graham, Trevor Scobey, Xing-Yi Ge, Eric F. Donaldson, Scott H. Randell, Antonio Lanzavecchia, Wayne A. Marasco, Zhengli-Li Shi, y Ralph S. Baric (2015), “A SARS-like cluster of circulating bat coronaviruses shows potential for human emergence”, *Nature Medicine*, No. 21, pp. 1508–1513.

² Nassim Nicholas Taleb (2007), *The Black Swan: The Impact of the Highly Improbable*, Random House. Edición española: Nassim Nicholas Taleb, *El cisne negro. El impacto de lo altamente improbable*, Editorial Booket.

*Por otro lado, la respuesta al SARS mostró que la vigilancia internacional y los mecanismos de control se están tornando más efectivos para contener enfermedades, y los nuevos desarrollos en biotecnología prometen mejoras sostenidas*³.

En marzo de 2015, Bill Gates ofreció una charla para *Ted Talks*. Allí, Gates advertía que “hoy, el mayor riesgo de una catástrofe global no es una guerra. Si algo mata a diez millones de personas en las próximas décadas será, probablemente, un virus altamente infeccioso. No misiles, sino microbios. Parte de la razón es que hemos invertido enormes sumas en disuasión nuclear pero muy poco en un sistema que detenga una pandemia. No estamos listos para la próxima pandemia”⁴.

Dado que esta información y documentos son públicos y teniendo Rusia, China y las potencias europeas sus propios laboratorios y centros de planeamiento estratégico, es inevitable concluir tres cosas. Primero, los tomadores de decisiones sabían que esto podía ocurrir, o mejor dicho que iba a pasar. Segundo, sabían que debían crear herramientas para evitarlo o contenerlo. Tercero, no hicieron nada, o mejor dicho algunos hicieron, pero otros deshicieron.

En diciembre de 2014, Barack Obama dio un discurso breve. En una visita al Centro de Investigación sobre Vacunas de los Institutos Nacionales de Salud, el entonces presidente destacó la importancia de invertir en investigación a largo plazo: “Si una nueva cepa aparece, como ocurrió con la gripe española, pero dentro de cinco o 10 años, ya habremos hecho las inversiones correspondientes para controlarla. Es una inversión inteligente de hacer. No es solo un seguro, sino el conocimiento de que esto va a pasar, particularmente en un mundo tan globalizado, en el que puedes moverte de una punta a la otra en un solo día”⁵. Hoy sabemos que Donald Trump discontinuó la inversión y las investigaciones. La pandemia habrá sido causada por un virus, pero fue habilitada por seres humanos con responsabilidades políticas.

Analicemos tres cuestiones políticas que los humanos tendremos que enfrentar en el mundo que viene: las nuevas amenazas, la crisis de las organizaciones internacionales y el papel de los estados.

Nuevas amenazas, nuevas estrategias

Las cuestiones de política internacional suelen dividirse en alta y baja política. La *alta política* hace referencia a la supervivencia y seguridad de los estados; la *baja política*, a todo lo demás (como el comercio, la salud y la cultura). Esporádicamente, algunos temas de baja política cobran relevancia estratégica y pasan a considerarse de alta política, en un proceso llamado “securitización”. La pandemia vino a transformar a la salud pública en un área de alta política. Sin embargo, en contraste con amenazas clásicas como la militar, la protección contra

³ National Intelligence Council (2004), Mapping the Global Future, National Intelligence Council & Government Printing Office, Pittsburgh PA. En línea: https://www.dni.gov/files/documents/Global%20Trends_Mapping%20the%20Global%20Future%202020%20Project.pdf.

⁴ Bill Gates (2015), “The next outbreak? We’re not ready”. Ted Talk, marzo de 2015. En línea: https://www.ted.com/talks/bill_gates_the_next_outbreak_we_re_not_ready.

⁵ Barack Obama, Discurso en Bethesda, Maryland, 2 de diciembre de 2014. En línea: <https://edition.cnn.com/videos/politics/2020/04/10/barack-obama-2014-pandemic-comments-sot-ctn-vpx.cnn>.

las pandemias no requiere ejercer poder *sobre* otros estados, sino *con* otros estados. La salud pública no es un bien privado, ni público, ni de club sino un bien de red.

Los *bienes privados* son aquellos que un estado posee en exclusividad y de cuyo uso puede excluir a terceros. Un ejemplo es un portaviones nuclear.

Los *bienes públicos* son aquellos que un grupo de estados produce, pero de cuyo uso no puede excluir a terceros. Ejemplos al respecto son las regulaciones marítimas o la estabilidad financiera internacional. Los bienes públicos generan incentivos para la defección (es decir, a no pagar por el bien porque igual se lo disfruta). Para esto hay dos respuestas: una consiste en monitorear y sancionar la defección; la otra, en aceptarla. Sancionarla requiere autoridad, aceptarla requiere liderazgo. El liderazgo consiste en la decisión de un país o grupo de países de pagar un costo desproporcionado (pero aun así conveniente) por la producción del bien público. Estados Unidos cumplió este rol hasta hace poco, pero ya no.

Los *bienes de club* son aquellos que un grupo de estados posee en exclusividad y de cuyo uso puede excluir a terceros. Un ejemplo son las organizaciones regionales, que pueden financiar políticas redistributivas o defender exclusivamente a sus miembros (como la Unión Europea o la OTAN). Pertenecer tiene sus privilegios.

Los *bienes de red* son aquellos cuya utilidad aumenta con su difusión: cuantos más usuarios lo tengan, mejor para todos. El ejemplo más contemporáneo son las vacunas y la inmunización en general. Para los países, no resulta una cuestión indiferente si los demás están sanos: les conviene que lo estén, sea por razones sanitarias o económicas.

Y si el objetivo es que todos tengan algo, *la estrategia apropiada es la cooperación* y no la competencia. Las nuevas amenazas son “males de red”, cuya capacidad de daño aumenta con su difusión. Al no haber un liderazgo internacional claro, contrarrestar las amenazas exige cooperar más *en red* que en clubes.

La crisis de las organizaciones internacionales

El efecto paradójico de la pandemia es que, aunque su superación requiere de cooperación internacional, su combate inmediato incita al aislamiento nacional. El impacto de esta problemática sobre las organizaciones internacionales fue asimétrico: aunque casi ninguna estuvo a la altura, las *organizaciones políticas* respondieron peor que las *organizaciones funcionales*. Así, las Naciones Unidas (ONU) casi no cumplieron ningún papel, mientras la Organización Mundial de la Salud (OMS) se constituyó en referencia para buena parte de los estados. A nivel regional ocurrió algo similar: mientras la respuesta de los órganos políticos de la Unión Europea (UE), la Comisión y el Consejo, fue controvertida e al principio insuficiente, la del Banco Central Europeo (BCE) fue inicialmente defectuosa pero luego corregida. En última instancia, del BCE depende la supervivencia del euro, cuya implosión podría ser la secuela más mortífera del coronavirus.

Dos enseñanzas se desprenden de esta experiencia. La primera es que la *cooperación funcional o técnica* se ha revelado más útil y más efectiva que la cooperación política. Esto es relevante para otras regiones del mundo más allá de Europa, como América Latina, donde la cooperación política ha prevalecido sistemáticamente sobre la funcional. Instituciones como el

Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Corporación Andina de Fomento (CAF) serán mucho más relevantes para la reconstrucción post-pandemia que la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CEALAC) o la Organización de los Estados Americanos (OEA). La segunda enseñanza es que el *desacople entre política y función* podría dar lugar a una globalización desacoplada, donde las esferas de influencia de Estados Unidos y China no están separadas por alineamientos ideológicos, estratégicos o económicos; sino por cuestiones de tipo regulatorio, de estándares técnicos o de desarrollos tecnológicos parcialmente incompatibles. Podemos estar camino a un mundo dividido no entre liberalismo y comunismo sino entre “Mac y PC”, en el que quedar afuera o jugar al medio no sea una opción. Al respecto, la elección de cualquiera de los polos tiene un costo, porque Estados Unidos seguirá controlando la divisa global, mientras China definirá precios y decidirá inversiones⁶.

El papel de los estados

La pandemia no afecta a todos por igual porque el contexto local bifurca los impactos globales. Los *países desarrollados enfrentan una doble crisis*: sanitaria y económica. Pero la crisis en los *países subdesarrollados es triple*: sanitaria, económica y social. La informalidad de los mercados laborales y la precariedad de los estados de bienestar multiplican las penurias y dificultan las respuestas. Aunque la respuesta a la emergencia requiere más estado, las capacidades estatales no se construyen al apuro. El estado no necesariamente te cuida, también te mata –por acción cuando es totalitario, por omisión cuando es débil.

La pandemia va a incentivar el fortalecimiento del poder estatal, pero lo hay de dos tipos: el despótico y el infraestructural. El poder despótico es la capacidad del estado para actuar coactivamente sin restricciones legales o constitucionales. El poder infraestructural es su capacidad de penetrar en la sociedad y organizar las relaciones sociales. De nuevo, es la distinción entre el poder “*sobre*” otros y el poder “*con*” otros. Los estados más efectivos serán los que antes inmunicen a su población y le permitan volver a trabajar, no los que la mantengan encerrada.

El retorno del estado no implica necesariamente el retorno del nacionalismo. El estado es un instrumento (de acción colectiva), la nación es un sentimiento (de pertenencia colectiva). La efectividad del estado es independiente de la emotividad excluyente del nacionalismo – aunque la emotividad no excluyente del patriotismo sea siempre bienvenida.

La pandemia vino a reforzar el poder de los estados al mismo tiempo que aumenta su interdependencia. ¿Cómo se puede ser más fuerte y más dependiente a la vez? Tal es la paradoja de la interdependencia: la capacidad de un estado no se incrementa con el aislamiento sino con la gestión inteligente de los flujos con el exterior, sobre todo de los bienes de red (“poder *con* otros”).

Las amenazas del futuro incluyen la rivalidad geopolítica y la competencia tecnológica: sin cooperación sino-americana, las perspectivas del mundo que se avecina son sombrías. Porque las necesidades del futuro incluyen mejores capacidades estatales, menos nacionalismo

⁶ Sin embargo, China decidió recientemente cancelar la fijación del dólar en las transacciones bursátiles y comerciar con el yuan chino en lugar del dólar. Esto puede exacerbar aún más la competencia entre las dos potencias y las consecuencias de una “división regulatoria” del mundo.

y más cooperación internacional funcional: científica, sanitaria y financiera. Y, quizás, más democracia – pero éste es un juicio normativo.

Capítulo 5

¿Un mundo (y un orden mundial) al revés?

Jorge Heine

“La medicina es una ciencia social, y la política no es más que medicina a gran escala”

Rudolf Virchow, M.D. (1821-1902)

La pandemia del Covid-19 en 2020 es la mayor crisis sanitaria mundial en el último siglo. El Secretario General de las Naciones Unidas la ha llamado la mayor crisis humanitaria desde la Segunda Guerra Mundial¹. El FMI presagia la mayor crisis económica desde la Gran Depresión². Se estima que el comercio internacional caerá en un 24% en 2020.

Este capítulo plantea que esta pandemia será un punto de inflexión en el orden mundial existente, comparable al que ocurrió en 1918 después de la Primera Guerra Mundial y en 1945 después de la Segunda Guerra Mundial. Marcará el fin de un orden dirigido por Occidente y la transición a un orden multipolar, en el que las potencias no occidentales como China y la India, pero también otras, desempeñarán un papel mucho más significativo.

El interés nacional y las potencias occidentales

Las pandemias ponen a prueba la esencia misma de lo que son los gobiernos. Un concepto clave en la literatura de las relaciones internacionales es el del interés nacional, estrechamente asociado a la escuela realista. En el centro mismo de los deberes del gobierno y sus líderes está la defensa del interés nacional. Aunque hay divergencias en torno al significado preciso de ello, hay consenso en que, como mínimo, esto significa mantener la integridad del territorio del Estado-nación, pero en particular de su población (“la nación”), y asegurar su supervivencia como entidad a lo largo del tiempo. Como señaló Donald E. Neuchterlin, “A no ser que un estado-nación tenga la capacidad de defender su territorio y sus ciudadanos (...), ninguno de los otros (...) intereses tienen mayor relevancia”³. Un gobierno que no defiende a su población, abdica de su deber primordial. En el nuevo siglo, esto significa ser capaz no sólo de disuadir y/o enfrentar el ataque de ejércitos extranjeros, y de grupos terroristas, sino también de

¹ Edith Lederer, “UN Chief says COVID-19 is worst crisis since World War II”, AP, 31 March 2020. <https://apnews.com/dd1b9502802f03f88d56c34f7d95270c>.

² IMF, World Economic Outlook: The Great Lockdown, 20 April 2020. El Fondo Monetario Internacional estima que habrá un crecimiento negativo de -3% en el mundo en 2020.

³ Donald E. Neuchterlin, “National Interest and Foreign Policy: A Conceptual Framework for Analysis and Decision-Making”, *British Journal of International Studies*, vol. 2, No 3 (octubre 1976), p.248.

otros tipos de amenazas globales, como el cambio climático y las pandemias. En un mundo interdependiente, esto requiere la cooperación internacional.

Durante los dos últimos siglos, el sistema internacional ha tenido una fuerte impronta occidental. En el siglo XIX, fue Gran Bretaña la potencia hegemónica, creando un imperio que abarcaba gran parte del mundo. En el siglo XX, pero sobre todo después de la Segunda Guerra Mundial, fueron los Estados Unidos los que asumieron la condición de primera superpotencia, aunque (durante cuarenta años) compitiendo con la Unión Soviética. Y aunque la economía estadounidense pasó del 50% del PIB mundial en 1945 al 25% en 2019, y el Reino Unido es hoy una mera sombra de lo que fue en su día, el poder de la inercia es fuerte. En términos de Paridad de Poder Adquisitivo (PPA), China desde 2014 ha tenido una economía más grande que la de los Estados Unidos⁴. Sin embargo, esto es a menudo ignorado por aquellos que argumentan (erróneamente, según el Banco Mundial) que un indicador mejor para comparar el tamaño de las economías es el PIB a precios de mercado, según el cual los Estados Unidos siguen siendo, con mucho, la mayor economía.

Por lo tanto, no debería sorprender que a principios de 2016, la idea dominante entre los principales académicos y formadores de opinión era que, mientras que los países del BRICS bien podrían haber proporcionado la sigla que definió “la década sin nombre” (los 2000), a mediados de la década siguiente les había llegado la hora a las potencias emergentes. En simple, habían demostrado que no estaban listas para jugar en las grandes ligas⁵.

Parte del argumento era que, al margen del tamaño del PIB de las potencias emergentes, sus tasas de crecimiento y su éxito en la erradicación de la pobreza, no tenían la experiencia diplomática, la habilidad de gestión de políticas públicas, ni la capacidad gubernamental para manejar asuntos tan complejos como la gobernanza económica global; no eran más que “pesos livianos diplomáticos”. “El surgimiento de los BRICS había sido un espejismo. Una vez más, fueron las potencias “serias” y experimentadas, como los Estados Unidos y el Reino Unido, las que volverían a estar a cargo, restableciendo la primacía del Atlántico Norte en los asuntos mundiales. Sería el G7, compuesto por potencias occidentales afines más Japón, el que una vez más se impondría, y no esa extraña entelequia llamada el G20, demasiado grande y heterogénea para ser efectiva y operativa.

Eso fue entonces. Esto es ahora: En junio de 2016, el Reino Unido votó para abandonar la Unión Europea. En noviembre de ese mismo año, los Estados Unidos eligieron a Donald J. Trump como presidente. Desde entonces, el Reino Unido ha pasado gran parte de estos cuatro años buscando cómo salir de la UE para implementar el Brexit. Los Estados Unidos, a su vez, procedieron a abandonar el Acuerdo Transpacífico (TPP), el Acuerdo de París sobre el cambio climático y, a todos los efectos, la Organización Mundial del Comercio (OMC), haciéndola inoperante. Otros tratados y organizaciones internacionales corrieron una suerte similar. Valga ello como prueba al canto del supuesto liderazgo de los países del Atlántico Norte en asuntos mundiales. Esta retirada del escenario mundial no es simplemente un subproducto del ascenso

⁴ Euromonitor International, “China Overtakes the US as the World’s Largest Economy: Impact on Industries and Consumers Worldwide”, 2014. <https://www.iimk.ac.in/libportal/reports/China-Overtakes-US-Worlds-Largest-Economy-White-Paper-Euromonitor-Report.pdf>.

⁵ Jorge Castañeda, “Not Ready for Prime Time: Why Including Emerging Powers at the Helm Would Hurt Global Governance”, *Foreign Affairs*, septiembre-octubre 2010.

de las fuerzas populistas y chovinistas dentro de las naciones occidentales. Esta retirada está en el corazón de la plataforma que llevó a los populistas al poder. Fueron elegidos para ello.

La paradoja de la pandemia

Se puede argumentar que estos acontecimientos en los Estados Unidos y en Europa occidental y central (el movimiento Brexit en el Reino Unido no es ni mucho menos el único en esta categoría, al que se han unido fuerzas populistas similares en Francia, Alemania, Italia y Hungría, entre otros) no son más que una reacción nacionalista contra la globalización. Así es como funciona el péndulo en las democracias multipartidistas. Al deshacerse de sus compromisos internacionales, estos gobiernos sólo estarían respondiendo a su mandato electoral. Sin embargo, una vez en el cargo, la pregunta pasa a ser: ¿qué pasa con la capacidad real de esos dirigentes y movimientos para *proteger* eficazmente la vida y la integridad física de ese electorado y de la nación en general, y no sólo hablar de hacerlo?

Esto nos lleva a lo que podríamos denominar “la paradoja de la pandemia”. Las pandemias existen desde hace mucho tiempo. La famosa peste negra del siglo XIV mató al 60% de la población de Europa, y más recientemente, la gripe española de 1918 mató a 50 millones de personas en todo el mundo. Además de los pronósticos de muchos epidemiólogos, la aparición de otra devastadora epidemia mundial fue pronosticada en 2015 nada menos que por el Presidente Barack Obama, así como por Bill Gates, el fundador de Microsoft. En sentido estricto, entonces, no debería haber habido nada sorprendente en el brote del Covid-19.

El grado de preparación de los países para cualquier pandemia de este tipo se ha clasificado basándose en el denominado Índice de Seguridad Sanitaria. Este índice incluye indicadores como Prevención, Detección y Respuesta, Respuesta Rápida, Sistema de Salud, Cumplimiento de las Normas Globales y Entorno de Riesgo. No es sorprendente que los Estados Unidos y el Reino Unido hayan ocupado el primer y segundo lugar⁶. Sin embargo, a principios de mayo de 2020, los Estados Unidos se encontraban en la poco envidiable posición de ser responsables de un tercio de todos los casos mundiales de coronavirus y un cuarto de todas las muertes. Más ciudadanos estadounidenses han muerto a causa del virus en tres meses, que en la guerra de Vietnam en diez años. El Reino Unido tenía la tasa más rápida de infecciones y el mayor número de muertes en Europa. Los EE.UU. y el Reino Unido fueron a principios de mayo de 2020 el país número 1 y 2 en número de muertes en el mundo⁷.

Todavía es pronto, estas cifras variarán con el tiempo, y es posible que en un momento posterior la infección y la tasa de mortalidad en otros lugares resulte ser mayor que la de los EE.UU. y el Reino Unido. Sin embargo, el hecho de que en los primeros meses de esta crisis los países más afectados por ella sean dos de los más ricos y, en teoría, los mejor equipados para hacer frente a una pandemia (que surgió en Asia), nos indica que hay algo profundamente equivocado en la gobernanza de las potencias anglosajonas. Los mejores recursos científicos y médicos son, al final, tan buenos como los responsables de las decisiones nacionales los hacen ser. La falta de una acción temprana por parte de los Estados Unidos puede ser “el mayor fracaso

⁶ Nicholas Le Pan, “Global Preparedness Index”, *Visual Capitalist*, 1 de marzo 2020. <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2020/04/14/weo-april-2020>.

⁷ Datos actualizados sobre la pandemia del Covid-19 se encuentran en: www.ncov2019.live. Última visita 8 de mayo 2020.

de la inteligencia en la historia de los Estados Unidos”⁸. La estrategia seguida por el gobierno del Reino Unido para hacer frente al virus fue igualmente errónea, lo que llevó al resultado señalado. ¿Dónde está la alegada ventaja en materia de experiencia diplomática, de sistemas de inteligencia, de gestión de políticas públicas, así como de capacidad estatal, supuestamente ausentes en las potencias emergentes, pero alegadamente abundantes en las potencias occidentales tradicionales?

La negación de la ciencia y del valor del conocimiento de los expertos es, por supuesto, un rasgo característico del populismo, y puede explicar en parte esta extraordinaria situación⁹. No es un buen presagio para “el próximo incendio”, es decir, la próxima crisis del cambio climático. Muchos líderes populistas occidentales niegan la existencia misma de esta última, así como la gravedad de Covid-19 durante gran parte de febrero y marzo de 2020. ¿Son estos los países a los que el resto del mundo mirará cuando la pandemia haya terminado y nos enfrentemos a otra crisis mundial? ¿Cuánta confianza inspiran en el resto del mundo estos países con gobiernos incapaces de proteger a sus propias poblaciones de amenazas globales ampliamente previstas? Hacer la pregunta es responderla.

El auge del Sur Global y el nuevo orden

Es cierto que el virus Covid-19 surgió en China, y nada menos que en la provincia de Hubei, el mismo lugar donde surgió la peste negra en el siglo XIV. También hay pocas dudas de que China hizo una mala gestión inicial del brote, tomando medidas drásticas contra los médicos que advirtieron sobre ello, y sólo cerró Wuhan y la provincia de Hubei tres semanas después. Para entonces, mucha gente había abandonado la ciudad y el virus comenzó a propagarse por todo el mundo.

Dicho esto, una vez que China reaccionó, lo hizo con notable eficacia. Los cierres en Wuhan y en la provincia de Hubei fueron totales. Se aplicaron estrictamente, y los procedimientos estándar de pruebas, rastreo y tratamiento se siguieron al pie de la letra. A principios de mayo, China informaba de 82.877 infectados y 4.633 muertes. Esta cifra no es insignificante, pero es inferior a la del Brasil, donde la pandemia llegó dos meses más tarde, y muy inferior a las cifras comunicadas por varios países europeos. China se puso inmediatamente en marcha para desplegar su llamada “diplomacia de la mascarillas”¹⁰, proporcionando equipo médico y dispositivos de detección a países de todo el mundo. Después de que se informara de casos de confiscación por parte de los Estados Unidos de equipos médicos destinados a Francia y Alemania, países como Chile comenzaron a enviar aviones privados a China para recoger estos equipos, con pilotos instruidos para seguir rutas confidenciales evitando tales riesgos.

Otros países asiáticos también actuaron con eficacia. India, vecina de China y con una población de 1.300 millones de habitantes, impuso un estricto bloqueo en marzo, y hasta ahora

⁸ Micah Zenko, “Coronavirus is the biggest intelligence failure in US history”, *Foreign Policy*, 25 de marzo 2020. <https://foreignpolicy.com/2020/03/25/coronavirus-worst-intelligence-failure-us-history-covid-19/>.

⁹ Como uno de los principales ministros pro-Brexit, Michael Gove, al ser preguntado en un programa de televisión poco antes del referéndum por el nombre de un solo economista británico que apoyara al Brexit, respondió: “la gente de este país ya está harta de los expertos”. *Financial Times*, “Britain has had enough of experts, says Gove”, 3 de junio de 2016. En línea: <https://www.ft.com/content/3be49734-29cb-11e6-83e4-abc22d5d108c>.

¹⁰ Brian Wong, “China’s Mask Diplomacy”, *The Diplomat*, 25 de marzo 2020. <https://thediplomat.com/2020/03/chinas-mask-diplomacy/>.

ha logrado evitar lo peor de la pandemia, con unos 42.505 infectados y 1.391 muertos a principios de mayo. La forma en que Corea del Sur, Singapur y Taiwán han manejado el brote ha sido justamente elogiada, al igual que los casos de Australia y Nueva Zelanda, lo que indica que el aplicar políticas públicas efectivas en materia de salud no es monopolio de países de “cultura asiática” o con regímenes autoritarios.

Las crisis aceleran la historia y las tendencias existentes. En los dos últimos decenios, el eje geoeconómico del mundo se ha ido alejando del Atlántico Norte hacia el Asia-Pacífico, y del Norte hacia el Sur Global. Esto incluye lo que el Banco Mundial ha llamado el “Cambio de Riqueza” hacia las economías emergentes. El auge de China e India, de los BRICS y de la diplomacia financiera colectiva del Sur Global, encarnada en instituciones de reciente creación como el Banco Asiático de Inversión e Infraestructura y el Nuevo Banco del Desarrollo, apuntan a un cuadro internacional muy distinto del tradicional.

De la misma manera que la crisis financiera de 2008-2009 asestó un golpe a la credibilidad de la gestión financiera occidental, la pandemia del Covid-19 ha dado un golpe a la credibilidad de la gestión de las políticas públicas en general de las potencias anglosajonas tradicionales. También ha puesto de relieve la capacidad de China e India para hacer frente a los desafíos globales y posicionarse como protagonistas y arquitectos del que cada vez más apunta a ser el siglo de Asia, caracterizado por la multipolaridad y un papel mucho más significativo del Sur Global.

Capítulo 6

Las políticas de los BRICS en medio de la pandemia

Amrita Narlikar

Siguiendo con el viejo adagio de “un amigo en la necesidad es un amigo de verdad”, las crisis pueden ser bastante reveladoras de quiénes son realmente los amigos de uno. Este capítulo aborda la pregunta: ¿qué nos dice la actual pandemia de coronavirus sobre la relevancia y la resistencia de los BRICS (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica) como agrupación política?¹ La medida en que la plataforma del BRICS sirva como foro de acción colectiva en estos tiempos difíciles importa, principalmente, para los propios miembros. Dado que las cinco economías se enfrentan a algunos graves problemas de desarrollo propios, contar con aliados fiables a los que recurrir puede ser un recurso valioso (por ejemplo, para el acceso a medicamentos, insumos, personal, tecnología, aprendizaje de las experiencias de los demás). No obstante, es igualmente importante el impacto que los BRICS pueden tener hacia afuera - instituciones internacionales, así como otros actores grandes y pequeños - dependiendo de si coordinan o no algunas de sus posiciones de negociación y presentan un frente colectivo. Las grietas dentro del BRICS ofrecen potencialmente nuevos aliados y socios de coalición para los de fuera.

Este capítulo se desarrolla en tres partes. La primera sección destaca algunos pasos que los BRICS han dado como grupo para señalar su compromiso con la acción colectiva y la ayuda mutua. En la segunda sección se señalan las limitaciones de estas medidas y la creciente polarización dentro del grupo. La tercera sección ofrece algunas conclusiones y recomendaciones.

¿Un sólido frente del BRICS contra la pandemia?

La vida de Brasil, Rusia, India y China (BRIC) como acrónimo comenzó en un estudio de Goldman Sachs de Jim O’Neill en 2001². Las reacciones de los cuatro miembros originales en ese momento fueron mixtas: “Hubo deleite en Rusia, desconcierto en China, cinismo en Brasil e indiferencia en India”³. Sin embargo, en pocos años, este grupo heterogéneo había decidido unirse. Los cuatro líderes del BRIC se reunieron como invitados en la Cumbre del G8 en Hokkaido, Japón, en 2008. En 2009, la primera cumbre oficial a nivel de líderes de los BRIC se celebró en Ekaterimburgo. Desde entonces, el grupo ha seguido reuniéndose regularmente, no sólo a nivel de líderes sino también a nivel ministerial (cubriendo una amplia gama de ministerios). Ha desarrollado un mapa de ruta oficial (como la fiscalidad y los ingresos, la lucha contra la corrupción, la seguridad), además de otras iniciativas en las que participan otros miembros de sus sociedades (el mundo académico, las empresas, etc.). En 2011, la agrupación

¹ Como tal, el enfoque de este capítulo es fundamentalmente diferente a la plétora de escritos sobre cómo la pandemia afectará las perspectivas de crecimiento de los mercados emergentes.

² Jim O’Neill, Building Better Global Economic BRICs, Goldman Sachs Global Economics, Paper No. 66, 30 de noviembre 2001. En línea: <https://www.goldmansachs.com/insights/archive/archive-pdfs/build-better-brics.pdf>.

³ Gillian Tett, “The Story of the BRICs”, *Financial Times*, 15 de enero 2010.

“BRIC” creció hasta convertirse en “BRICS” con la entrada de Sudáfrica. Diversas iniciativas, entre ellas el establecimiento del Nuevo Banco de Desarrollo, llevaron a varios analistas a considerar al BRICS como un motor potencialmente importante para un “orden paralelo”⁴.

Cuando surgió la epidemia de coronavirus, el BRICS respondió. En una reunión de los Sherpas/Sus-Sherpas del BRICS celebrada el 11 de febrero, en una “Declaración de la Presidencia Rusa del BRICS”, se expresó simpatía, apoyo y solidaridad con China. Además la declaración prometía que: “Los países del BRICS están listos para cooperar estrechamente con China”. Los países del BRICS también subrayaron “la importancia de evitar la discriminación, el estigma y la reacción exagerada al responder al brote”. Además, la declaración pidió el fortalecimiento de la cooperación científica en materia de enfermedades infecciosas y salud pública⁵.

El Nuevo Banco de Desarrollo del BRICS aprobó un Préstamo de Emergencia de 7.000 millones de Renminbi para ayudar a China a combatir el Covid-19 el 19 de marzo de 2020, con el objetivo de ayudar especialmente a las tres provincias más afectadas de China: Hubei, Guangdong y Henan. Este préstamo - desde la solicitud de China hasta la aprobación del consejo - fue aprobado en un tiempo récord de un mes.

A medida que la pandemia se extendía, causando una extrema destrucción humana y económica a su paso, los ministros de asuntos exteriores de los BRICS se reunieron por videoconferencia el 28 de abril. Además de reiterar la importancia de la cooperación multilateral y su compromiso con ella, los cinco ministros de relaciones exteriores también acordaron la creación de un instrumento de préstamo de 15.000 millones de dólares para financiar la recuperación económica⁶.

Todas estas medidas podrían interpretarse como señales de que los BRICS se mantendrán unidos contra el coronavirus. Sin embargo, una mirada más cercana detrás de esta supuesta unidad es necesaria.

Detrás del frente de los BRICS, ¿las divisiones se profundizan?

Para la mayoría de las coaliciones, y especialmente cuando involucran a países en desarrollo, generalmente hay fatalistas que predicen la muerte prematura de tales grupos. El BRICS ha sido objeto de tal escepticismo durante muchos años, impulsado en parte por las muchas disparidades entre sus miembros. La agrupación, después de todo, reunió una mezcla de regímenes democráticos y autoritarios, con estructuras sociales, bases de recursos, trayectorias de desarrollo y tradiciones históricas muy diferentes. La actual pandemia ha

⁴ Oliver Stuenkel, “Post-Western World and the Rise of a Parallel Order”, *The Diplomat*, 26 de septiembre 2016. En línea: <https://thediplomat.com/2016/09/the-post-western-world-and-the-rise-of-a-parallel-order/>.

⁵ Ministerio de Relaciones Exteriores de la Federación Rusa, “Russian BRICS Chairmanship Statement on the Novel Coronavirus Pneumonia Epidemic Outbreak in China”, 11 de febrero 2020, I Reunión del BRICS Sherpas/Sous-Sherpas en San Petersburgo. En línea: https://www.mid.ru/en/foreign_policy/news/-/asset_publisher/cKNonkJE02Bw/content/id/4035151.

⁶ Maha Siddiqui, CNN News-18, “BRICS Nations Propose \$15 Billion Loan Instrument to Rebuild Coronavirus-hit Global Economy”, 28 abril 2020. En línea: <https://www.news18.com/news/india/brics-nations-propose-15-billion-loan-instrument-to-rebuild-virus-hit-global-economy-2596809.html>.

exacerbado las diferencias preexistentes entre los BRICS. Aún así, aunque las diferencias son múltiples entre las diversas diádas, las más pertinentes en este momento son las que existen entre el miembro más poderoso de los BRICS - China - y los demás. Estas están resaltadas a continuación.

En la cooperación entre las diádas de los BRICS, la más fluída parece ser entre China y Rusia. Por ejemplo, en una conferencia de prensa después de la reunión de los Ministros de Relaciones Exteriores, el Ministro de Relaciones Exteriores de Rusia, Sergei Lavrov, declaró: “Cuando hablamos de cooperación con China, citamos hechos. Hay muchos de ellos. No los estamos ocultando a nadie. Incluyen formas específicas de asistencia: la entrega de suministros humanitarios, medicinas y kits de pruebas, se enviaron especialistas médicos, hubo consultas mutuas y muchas cosas más”⁷. Incluso en esta estrecha relación, ha habido algunas fricciones durante la pandemia; Rusia, por ejemplo, fue uno de los primeros países en cerrar sus fronteras con China.

Las otras diádas con China dentro de los BRIC se han encontrado con mayores dificultades. En el caso de Brasil-China, a medida que el virus se ha ido extendiendo, ha dado lugar a acusaciones públicas e insultos a ambas partes⁸. Desde Sudáfrica, junto con otros países africanos, China ha sido criticada por los malos tratos que se han infligido a los residentes africanos. Tal vez el conjunto más serio de diferencias se puede encontrar en la cacareada diáda “ChIndia”. De hecho, la desconfianza entre los dos países tiene profundas raíces; el enfrentamiento militar entre los dos en 2017 en Doklam fue indicativo de ello (BRICS o no BRICS). Dos recientes reacciones de la India indican ahora cómo la pandemia ha impactado en esta ya difícil relación. En primer lugar, para combatir “las adquisiciones oportunistas de empresas indias debido a la actual pandemia del Covid-19”, la India ha impuesto recientemente nuevas restricciones a la entrada de IED de los países vecinos⁹. Se considera que la nueva restricción está dirigida a China, dado que tanto Bangladesh como el Pakistán ya están sujetos a esas medidas. Esta medida fue objeto de fuertes críticas por parte de China. En segundo lugar, la India canceló la importación de equipos de prueba chinos para la detección del coronavirus, alegando que eran defectuosos y que tenían una tasa de precisión del 5%. El portavoz chino describió el comportamiento de la India como “injusto e irresponsable”¹⁰.

En conjunto, estos ejemplos son más que una serie de altercados diplomáticos. Se producen en un contexto de creciente sospecha sobre la ambición regional y mundial de China, que se expresa a través de la Iniciativa de la Franja y la Ruta de China, las adquisiciones del llamado “collar de perlas” y, de hecho, las actividades en los mares vecinos. Además, una de las grandes ventajas de la pandemia para muchos países ha sido el reconocimiento de que las

⁷ Ministerio de Relaciones Exteriores de la Federación Rusa, “Foreign Minister Sergey Lavrov’s statement and answers to media questions at a news conference following an extraordinary meeting of the BRICS Ministers of Foreign Affairs/International Relations”, Moscú, 28 de abril 2020. En línea: https://www.mid.ru/en/foreign_policy/news/-/asset_publisher/cKNonkJE02Bw/content/id/4107702.

⁸ Bryan Harris y Andres Schipani, “Brazil-China ties strained by social media war over coronavirus”, *Financial Times*, 21 de abril 2020.

⁹ Ministerio de Comercio e Industria, India, “Review of Foreign Direct Investment (FDI) policy for curbing opportunistic takeovers/acquisitions of Indian companies due to the current COVID-19 pandemic”, Comunicación de Prensa No. 3 (serie 2020), Departamento de Fomento de Industria y Comercio Interno, Sección IED, 17 de abril 2020. En línea: https://dipp.gov.in/sites/default/files/pn3_2020.pdf.

¹⁰ BBC, “India cancels supply of ‘faulty’ China rapid test kits”, 28 de abril 2020. En línea: <https://www.bbc.com/news/world-asia-india-52451455>.

cadena de valor mundiales - e incluso las cadenas cruciales de suministro de salud - pueden ser convertidas en armas por los países para su beneficio nacional¹¹. En consecuencia, a pesar de los numerosos esfuerzos de China en la diplomacia del coronavirus, este nivel de preocupación acrecentado - y las grietas más profundas dentro de los BRICS - es probable que sea la nueva normalidad.

Conclusión

La pandemia ha tenido un efecto perverso en el BRICS como agrupación política: ha revelado viejas líneas de fallos, y las ha exacerbado aún más. Dentro de la agrupación, también están surgiendo otras alineaciones. Por ejemplo, Rusia, entre los cuatro, parece estar acercándose a China, incluso cuando se enfrenta a otros actores importantes en el exterior. Brasil y la India, en cambio, parecen haberse acercado más: la exportación de hidroxiclороquina y paracetamol de la India al Brasil, y la expresión de gratitud del Brasil mediante una referencia a las tradiciones indias confirmarían el acercamiento diplomático. ¿Qué significan estas rupturas y reajustes para los BRICS y para el mundo en general?

En primer lugar, es difícil ver al BRICS como plataforma de negociación para sus miembros, dada la clara divergencia de intereses que la pandemia ha reforzado. Ninguna declaración de boquilla sobre el multilateralismo puede superar los riesgos, que esta pandemia ha puesto de manifiesto, de una excesiva dependencia de las cadenas de suministro que se pueden convertir en armas. Este riesgo es aún mayor cuando se trata de competidores y rivales, y la diada China-India es, en efecto, una que ha implicado competencia y rivalidad durante décadas. Si a esto se añade el descontento expresado por Brasil y Sudáfrica contra China en las últimas semanas, queda claro que la agrupación BRICS no es el frente unido (por ejemplo, hacia la creación de un orden mundial paralelo, o incluso la reforma del orden mundial existente) que se había previsto. Esto no significa que el BRICS desaparezca, pero sí que su impacto limitado se debilitará aún más.

En segundo lugar, hasta ahora los debates sobre el “desacoplamiento” a nivel internacional se han centrado principalmente en los Estados Unidos y China. Sin embargo, las divisiones que la pandemia ha puesto de manifiesto en el seno del BRICS crean nuevas oportunidades para los actores que no desean convertirse en un daño colateral en una nueva guerra fría. Por ejemplo, trabajando conjuntamente con la India y Sudáfrica, la UE podría trazar una tercera vía para los actores con ideas afines. Algunos de los países del BRICS podrían ser valiosos aliados para la reforma del multilateralismo, la renegociación del acuerdo sobre la globalización y el restablecimiento de un orden mundial liberal.

¹¹ Henry Farrell y Abraham Newman, “Weaponized Interdependence: How Global Economic Networks shape State Coercion”, *International Security*, Vol. 44, No. 1 (verano 2019), pp. 42-79.

Capítulo 7

¿Cómo viviremos entonces? Sobre la política mundial y la vida en la era del coronavirus

Scott M. Thomas

C.S. Lewis (1898-1963) fue un escritor británico, teólogo laico y profesor en las universidades de Oxford y Cambridge. Escribió un ensayo casi olvidado, “*Viviendo en la Era Atómica*”, en los tempranos y espantosos días de la rígida bipolaridad (1948)¹. Preguntó, “¿Cómo vamos a vivir en una era atómica?” Este ensayo se volvió irrelevante rápidamente después de la Guerra Fría, pero una vez que comenzó la pandemia del Covid-19, las referencias a ella comenzaron a aparecer repentinamente en los medios sociales. La razón fue la forma en que Lewis respondió a su propia pregunta, con una alusión a la obra “*A Journal of the Plague Year*” (1722) de Defoe, uno de los libros sobre la plaga que alcanzó nueva notoriedad en estos tiempos difíciles: “Como si hubiera vivido en el siglo XVI, cuando la peste visitaba Londres casi todos los años, o como si hubiera vivido en la era vikinga, cuando los invasores escandinavos podían desembarcar y cortarle la garganta cualquier noche; o, de hecho, como si ya viviera en una época de cáncer, una época de sífilis, una época de parálisis, una época de ataques aéreos, una época de accidentes ferroviarios, una época de accidentes automovilísticos”.

“En otras palabras”, dice Lewis, “no comencemos exagerando la novedad de nuestra situación”. De manera similar, advirtió en algunos de sus otros escritos contra lo que llamó la “*tiranía de lo contemporáneo*”. Este es el primer punto para comenzar una reflexión sobre la política mundial y la era del coronavirus. La amenaza nuclear, dice, sólo “añadió una oportunidad más de muerte prematura a un mundo ya erizado de oportunidades en el que la muerte misma no era una oportunidad, sino una certeza”. Así ocurría cuando Lewis escribía, y así sigue siendo hoy, para los pobres y marginados de los países desarrollados (es decir, los que tienen presupuestos de austeridad y gastos de bienestar social en disminución) y de los países en desarrollo (dados los niveles de pobreza, desigualdad e infraestructura de bienestar social inadecuada). Incluso antes de la cuarentena mundial, 3,1 millones de niños morían de malnutrición cada año, pero esta tragedia no es un acontecimiento que sea noticia, y si lo es, es fácil de ignorar u olvidar.

La propagación del Covid-19 ha significado miedo, incertidumbre, desorientación y la posibilidad de una muerte dolorosa y prematura, que todavía se experimenta como parte de la vida cotidiana de grandes franjas de la humanidad. El miedo a la muerte prematura ha vuelto ahora para los ricos, y también para la clase media, algo de que esperaban que la ciencia médica moderna les hubiera liberado. En Occidente, hay una profunda conmoción - expresada casi con

¹ C.S. Lewis, “Living in the Atomic Age” (1948), en Walter Hooper, *Present Concerns: Essays by C.S. Lewis*, (1986), pp. 73-80.

un sentido de derecho, “las cosas no deberían ser así” - pero siguen siendo así en el Sur global. Allí, la mezcla casi fatal de hambre, pobreza, otras enfermedades y malnutrición - a veces también mezclada con la violencia de las pandillas o la guerra civil, es probable que mate antes que el coronavirus.

La pandemia del Covid-19 ha revelado las consecuencias mundiales de los peores niveles de pobreza, desigualdad, desnutrición y enfermedad desde que Mark Twain y Charles Dudley Warner llegaron a etiquetar una nueva era con el título de su novela, *La edad dorada: Una historia de nuestros días* (1873). La propagación del coronavirus forma parte de lo que ahora puede llamarse la “*edad dorada mundial*”, como uno de los contornos clave del siglo XXI², que se cruza con otros contornos mundiales clave: el auge del Sur global, la urbanización mundial y la clase media mundial. Esta puede viajar cada vez más globalmente, y es una de las principales fuentes de la rápida propagación del coronavirus a nivel mundial.

El Covid-19 nos ayuda a pensar de nuevo sobre los dilemas morales y las dificultades analíticas de las relaciones internacionales. Martin Wight, un destacado académico de la Escuela Inglesa de Relaciones Internacionales, también sostuvo en los primeros años de la Guerra Fría que necesitábamos ir más allá del “espíritu mezquino, estrecho y provinciano”, que “nos asegura constantemente que estamos en la cima de los logros humanos”, en “el borde de una prosperidad sin precedentes o de un peligro o catástrofe sin parangón”. Wight reconoció que “cada generación se enfrenta a problemas de la mayor urgencia subjetiva, pero cualquier calificación objetiva es probablemente imposible”, pero uno gana perspectiva aprendiendo que “los mismos problemas morales y las mismas ideas han sido explorados antes”.

Wight creía que el presente tiene un pasado, y esto puede dar la perspectiva necesaria para comprender mejor la naturaleza de los dilemas morales y las dificultades analíticas en los asuntos internacionales. Por ello, ofrece - aún hoy, a académicos, estudiantes, comentaristas y activistas políticos - no teorías o paradigmas (para que puedan introducir en ellos los últimos acontecimientos de actualidad), sino *tradiciones* de la teoría internacional. Dentro de cada *tradicción* de la teoría internacional, Wight identificó supuestos básicos sobre la naturaleza humana, la naturaleza de la historia y el progreso, la naturaleza del derecho, la guerra y la diplomacia, y el impacto de la cultura y la religión. La gran ventaja del “*enfoque de las tradiciones*” es que analiza cómo una variedad de actores políticos, en el pasado y en el presente, han aplicado esas ideas y principios a las cuestiones analíticas y dilemas morales específicos de la realidad vivida en su sistema de estados histórico y concreto.

Wight sabía que la realidad vivida en el mundo es a menudo dolorosa, violenta, sangrienta, desordenada, poco clara y complicada. Advirtió que “el peligro de saquear el pasado para comprender mejor los conflictos contemporáneos es olvidar que el pasado, en su riqueza e indeterminación, contiene en igual medida indicios de los conflictos que no han surgido y de los acercamientos que aún tendrán éxito”³. Wight consideró que saquear el pasado de manera parcial podría contribuir al conflicto más que a la cooperación. Wight nos indica que hay que reconocer la agencia, la reflexividad y la contingencia en cualquier orden internacional: la Edad

² David Grusky and Tamar Kricheli-Katz (eds.), *The New Gilded Age: The Critical Inequality Debates of Our Time* (Stanford, 2012).

³ Énfasis añadido. Martin Wight, reseña de Adda B. Bozeman, *Politics and Culture in International History* (Oxford, 1961), *International Affairs*, 38, 2 (1962): 228-229.

Media, la Guerra Fría, las guerras de los Balcanes; y la era del coronavirus no es diferente. El mundo sigue siendo un lugar que nosotros creamos.

Por eso para Wight entender las relaciones internacionales no era “un proceso de análisis científico”, sino “más parecido a la crítica literaria”. El ejercicio consiste en evaluar las acciones y la validez de los principios éticos de los estadistas en cada sistema histórico de estados (incluidas las relaciones internacionales contemporáneas), desarrollando una conciencia sensible de la intratabilidad de toda situación política y del dilema moral de todo el arte de gobernar. Esto se obtiene mejor -dice Wight- leyendo la historia, las memorias y biografías de políticos y estadistas, y leyendo novelas políticas y gran literatura. Lo que este enfoque histórico y moral del estudio de las relaciones internacionales deja claro es por qué todas las épocas de la historia y todos los sistemas de estados históricos, incluido nuestro sistema internacional contemporáneo, son inseguros a su manera, con nuevas fuentes o motivos de temor, ansiedad e incertidumbre, que crean nuevos dilemas morales y dificultades analíticas.

En una nota más positiva, este enfoque también ofrece nuevas fuentes de cambio, nuevas oportunidades para crear colectivamente una realidad mejor, dentro de los límites y posibilidades de la historia, y para hacerlo imaginando creativamente un nuevo futuro, una realidad mejor, como la dimensión activa de la esperanza⁴. Esto es lo que hizo la Comisión para una Paz Justa y Duradera (1943) al imaginar creativamente el mundo de la posguerra - lo que se convirtió en nuestro orden internacional liberal. El mundo no se queda quieto. La historia concreta que construimos en nuestra vida cotidiana, en nuestras sociedades, comunidades y estados - y colectivamente, como orden internacional, nunca se termina, nunca agota sus posibilidades. Está y debe estar abierta a nuevas posibilidades, a lo que había sido impensable.

El Covid-19 puede conducir a una mayor conciencia de la fragilidad de nuestro orden internacional cada vez más globalizado e interdependiente. Esto puede apuntar hacia una realidad más amplia, es decir, la fragilidad de cualquier tipo de orden internacional. Michael Kremer, el economista galardonado con el Premio Nobel, ha sostenido célebramente que para muchos procesos de producción lo que importa es el eslabón más débil. Al Papa Francisco le gustaría esa idea. Casi suena como un enfoque “franciscano” de la economía. Los cierres, las normas de cuarentena, los límites de los viajes aéreos y el cierre de las fronteras para frenar la pandemia del Covid-19 amenazan con afectar a la seguridad alimentaria y a la producción de alimentos. La forma en que vivimos ahora, en las sociedades industriales y postindustriales, nos ha alejado de ser comunidades que se autoalimentan y nos ha acercado a ser comunidades que se nutren de una variedad de cadenas de suministro cada vez más ajenas y lejanas, que se extienden desde los países en desarrollo hasta los desarrollados.

Esto está creando ahora temores y vulnerabilidades diferentes, pero mutuamente constitutivos, en relación con los instrumentos de protección adecuados para los trabajadores de los países en desarrollo, los problemas locales de seguridad alimentaria y las preocupaciones de seguridad alimentaria en las regiones desarrolladas. Además, la vida y la supervivencia de los vendedores ambulantes en las ciudades y megalópolis de todo el mundo en desarrollo, e incluso en los países desarrollados, dependen de la vida social, a menudo en Estados con una infraestructura de bienestar limitada. Además, las personas sin techo no tienen un hogar al que

⁴ Jorge Mario Bergoglio/Papa Francisco, “Being Creative for an Active Hope”, en *Education for Choosing Life: Proposals for Difficult Times* (Español 2005; Inglés, Ignatius Press, 2014).

regresar para obedecer las normas de la cuarentena. Estas historias, y muchas otras como ellas, son ahora historias mundiales. Algunos informes de prensa⁵ señalan cómo una verdadera amenaza para la vida cotidiana en Occidente se plantea ahora por la propagación del coronavirus, así como por la precariedad de la vida cotidiana de los pobres en los países pobres e incluso en los países de mercados emergentes, y no sólo por los refugiados y migrantes de los Estados fallidos o las guerras civiles.

Todo tipo de cosas suceden en el mundo, pero no todas son “*eventos*”. Los llamados “*eventos*” siempre se construyen social, política y religiosamente, o incluso económicamente (y la historia demuestra que no siempre fueron categorías separadas) con algún propósito e interés específico para dilucidar el significado para su tiempo. Esto era cierto en el pasado, en cada sistema histórico de estados, y es cierto en nuestro tiempo, en lo que respecta a los eventos en las relaciones internacionales contemporáneas. Por eso los vendedores ambulantes, los sin techo y muchos otros seres humanos y criaturas vivas - que eran casi “invisibles” - son ahora visibles cuando se les pone en narraciones holísticas e integradoras de la seguridad mundial, la salud mundial y el desarrollo mundial.

Hay algo casi apocalíptico en la pandemia del Covid-19 si usamos el concepto en su significado original como “desvelar”, “descubrir” o “revelar” la verdadera realidad de un evento dado, o conjunto de eventos⁶. Tal vez, lo que se está revelando a través del tremendo dolor, muerte y sufrimiento de la pandemia del Covid-19 es en primer lugar una ontología social radical de las relaciones internacionales. Esto implica la forma en que todos los humanos, las criaturas naturales y toda la creación están relacionados e interconectados, y de alguna manera conforman las relaciones internacionales en un mundo globalizado e interdependiente. En segundo lugar, lo que también se está revelando es un sentido renovado de nuestra seguridad, fragilidad y vulnerabilidad mutuamente constituidas. Estas dos constataciones pueden hacer que muchos estudiosos se sientan incómodos.

Cada uno de nosotros, todos los días, vivimos una teoría de las relaciones internacionales por la forma en que vivimos nuestras vidas - nuestra comida, ropa, estilo de vida y de consumo, transporte. Esto no es nuevo, aunque la realidad globalizadora de esto es ahora mayor que cuando Martin Luther King predicó sobre la relación de este tema con la paz mundial en su sermón de Nochebuena de 1967, hace medio siglo. El declaró que los occidentales son dependientes del comercio internacional en la mayor parte del mundo cuando terminen de ir al baño y desayunen, y que nunca habrá paz en la Tierra hasta que todos reconozcamos esta realidad interrelacionada e interdependiente del mundo. Hoy en día parece que somos más conscientes del impacto de nuestros estilos de vida en el cambio climático, incluso y sobre todo durante esta fase de lucha contra el coronavirus⁷. Esto era cierto sobre la naturaleza de las relaciones internacionales antes del coronavirus. Como con las plagas, enfermedades y pandemias del pasado, seguirá siendo cierto en las relaciones internacionales del siglo XXI.

⁵ No todos están teñidos de racismo, o de etnocentrismo, lo que recuerda el artículo de Robert Kaplan “The coming Anarchy” en los años 90.

⁶ Si esto suena extraño, hay que recordar que estos conceptos surgieron en la literatura bíblica como una forma de entender las crisis de los estados, los imperios, la política, la seguridad y las relaciones internacionales.

⁷ Jonathan Safran Foer, *We Are the Weather: Saving the Planet Begins at Breakfast* (2019).

Capítulo 8

Covid-19, geopolítica y nuevos equilibrios de poder

Jesús R. Argumosa Pila

Quién se prepara con prudencia para enfrentarse al enemigo que aún no existe obtendrá la victoria. Poner como pretexto su rusticidad y no prever es el más grande de los crímenes; estar presto fuera de toda contingencia es la mejor de las virtudes. Esta es una de las cinco condiciones para lograr la victoria.

Sun Tzu. Siglo VI a. de C.

La actual situación geopolítica mundial está atravesando una acusada falta de liderazgo en donde se pueden vislumbrar dos grandes potencias, Estados Unidos y China, junto con otras potencias de segundo orden que están compitiendo en el terreno geoestratégico por conseguir el máximo nivel de poder e influencia ya sea regional o internacional. Por otra parte, existe una *pausa estratégica* desde la caída de la Unión Soviética, a principios de la última década del pasado siglo XX. Es en el marco de este desorden mundial donde se ha anidado, con una tremenda mortandad el Covid-19, poniendo en cuestión la arquitectura interestatal internacional. Hoy, la comunidad internacional se siente indefensa al mismo tiempo que percibe una sensación de amenaza y de peligro inminente ante los cuales carece de los instrumentos o antídotos adecuados para superarlos.

Estamos viviendo una situación muy similar a la del final de la Segunda Guerra Mundial, cuando después de las espantosas pérdidas y destrucciones en personal y material que se habían producido, bajo el liderazgo del Plan Marshall, todos los países europeos empezaron a diseñar planes y programas de reconstrucción del viejo continente, para conseguir que la sociedad europea dispusiera del bienestar, dignidad y prosperidad que se merecía. En las actuales circunstancias ese esfuerzo debería tener alcance mundial.

Del lado europeo, es cierto que la Unión Europea ha sufrido una crisis de inacción, permitiendo reacciones particulares de cada Estado miembro, lo que demuestra la escasa unión y cohesión interna. Sin embargo, el Parlamento Europeo en lugar de replegarse pide protagonismo a las instituciones multilaterales, reformar el sistema de Naciones Unidas, la Organización Mundial de la Salud (OMS) y la Organización Mundial del Comercio (OMC) para fijar un catálogo de “productos esenciales de emergencia sanitaria” con el cual facilitar el comercio y frenar la especulación que podría incitar una elevada demanda.

Por otra parte, Estados Unidos se ha quedado cada vez más al margen con el eslogan de “América first” y la UE ha pecado de pasividad, mientras China está intentando encarnar los valores que históricamente ha proclamado Occidente como la paz, la solidaridad y la

cooperación. Esta postura no es simple altruismo sino, principalmente, la voluntad de alcanzar la hegemonía mundial ocupando el gran vacío que está dejando Estados Unidos.

A pesar de numerosas advertencias, el Covid-19 ha tomado por sorpresa a casi la totalidad de países y sus organizaciones internacionales. En gran parte de los documentos de la estrategia de seguridad nacional de muchos países, en el último lustro, aparecen epidemias, pandemias y brotes naturales de virus emergentes como amenazas para su seguridad y estabilidad, apuntando varias medidas para defenderse de estas amenazas. Es el caso de España con su Estrategia de Seguridad Nacional 2017. Incluso en alguno de ellos, como los EEUU, se ha elaborado una Estrategia de Bioseguridad Nacional. Sin embargo, ningún país se ha tomado en serio el combate contra las citadas pandemias, por lo que no se han establecido medidas preventivas necesarias para estar preparados para hacer frente a su aterradora letalidad, estableciendo los procedimientos e instrucciones adecuados con instrumentos eficientes que pudieran evitar sus terribles consecuencias. Todo el sistema de instituciones y organizaciones internacionales, desde las Naciones Unidas hasta el Fondo Monetario Internacional, pasando por el Banco Mundial, la Unión Europea, la Unión Africana, la Organización de Estados Americanos, o las diferentes formaciones G que se han creado –G5, G7, G8 o G20– a lo largo del tiempo, han brillado por su ausencia en la lucha contra el Covid-19 y, en consecuencia, en su fracaso.

La confianza a todos los niveles es otra de las grandes ausentes en estos primeros años del siglo XXI, lo que ha sido evidente con el Covid-19. La sociedad necesita confiar en los científicos, en las autoridades y en la cooperación regional e internacional, cosa que no ocurre en esta época, por lo que resulta obligado disponer de un liderazgo mundial capaz de inspirar confianza e impulsar la solidaridad al mismo tiempo que sepa impulsar, organizar y coordinar una respuesta global integrada. Pero ahora no se trata de indagar en los errores o faltas de atención de los gobiernos, antes y en estos momentos, para combatir a un enemigo invisible, oculto y silencioso que no conoce fronteras. Ya habrá tiempo para realizar las críticas oportunas una vez abatido el coronavirus. Pero se puede empezar por reflexionar sobre los cambios que vendrán, los posibles remedios y mejoras a la arquitectura internacional.

El rol internacional de Estados Unidos parece en declive. Desde el final de la Segunda Guerra Mundial y hasta la guerra de Georgia del año 2008, la mayor parte de la solución a las crisis, epidemias, conflictos y guerras ocurridas en dicha época se realizó bajo el liderazgo de Estados Unidos y la participación de diversos países europeos con los principales contingentes y ayudas, a los que luego se añadirían efectivos de otros países del resto de mundo. El sentido de la provisión de ayuda y apoyo iba, habitualmente, desde Estados Unidos y Europa hacia África o hacia el continente asiático. Es decir, el apoyo y ayuda se efectuaba de Oeste a Este.

En el momento presente, se está alterando, en general, el sentido del vector de apoyo y ayuda internacional. El flujo de dicha ayuda, con mucha probabilidad, va a ir de Oriente a Occidente. Esta tendencia se materializa hoy en el envío de personal y material desde China y Vietnam a la UE y, en particular, a países europeos como Italia y España.

La configuración de la geopolítica mundial después del Covid-19 podría ser muy distinta de la que hemos tenido anteriormente. Con un alto grado de acierto, se implantará la *multipolaridad* dentro del modelo geopolítico del equilibrio de poder compuesto por varias potencias, en la que siempre se respeta la soberanía nacional, en el marco de unas reglas comunes instituidas por la comunidad internacional y universalmente aceptadas.

En este modelo, es obligatorio diseñar un nuevo *orden mundial* donde el Estado vuelva a tener un alto protagonismo –junto a instituciones multilaterales– en el que se establezca una nueva arquitectura internacional de seguridad y defensa junto a una estrategia integral de carácter global; donde se utilicen todos los recursos e instrumentos disponibles por la comunidad mundial para responder con éxito a las transformaciones y cambios de todo tipo que se están produciendo en la actualidad y en el futuro previsible.

No cabe duda de que el diseño de este nuevo orden, si realmente tiene credibilidad, tiene que disponer fundamentalmente de una estructura política, económica y de seguridad que sea capaz de hacer frente a los retos y amenazas que puedan poner en cuestión los principios y valores universales, en los que se debe sustentar la comunidad internacional. Sus características principales debieran ser la solidaridad, la confianza y la cooperación internacional.

En el nivel geopolítico, estamos en una época de transición, que comenzó en la segunda década del siglo XXI, y que transcurre desde la unipolaridad hacia la bipolaridad o hacia la multipolaridad que, con un alto grado de probabilidad, se va a cristalizar durante este primer tercio de siglo en un nuevo modelo geopolítico, el de una nueva *bipolaridad dual*, en el que aparecen dos grandes polos enfrentados, cada uno de ellos compuesto por dos centros de poder. El *polo transatlántico*, democrático, integrado por Estados Unidos y la Unión Europea, que descansa en el vínculo transatlántico actualmente debilitado; y el *polo euroasiático*, autoritario, integrado por China y Rusia, apoyado en la asociación euroasiática, cuya influencia está creciendo cada vez con mayor fuerza. Constituye la respuesta a una moderna doctrina del “equilibrio de poder” que nos acompañará a lo largo del primer tercio del siglo XXI.

Algunos de los cambios más importantes que se van a producir, en el mundo a raíz del Covid-19 pueden esquematizarse así: 1) aceleración del reordenamiento del mundo en el marco de la bipolaridad dual, b) aumento de la sinergia y armonía entre el Estado, en plena recuperación, y las instituciones y organizaciones multinacionales, c) posible movimiento geoestratégico del polo euroasiático en contra de los intereses del polo transatlántico; d) agudización del actual proceso de pérdida del liderazgo occidental.

En este contexto geopolítico, las medidas a tomar en el marco de los cambios señalados se relacionan a continuación. En primer lugar, al ser la vida humana la primera prioridad, los científicos y expertos tienen que desarrollar *nuevas técnicas y tecnologías adecuadas para resistir a las infecciones*, al mismo tiempo que se proporcionan vacunas tanto para poblaciones urbanas como para rurales. En este campo, la información y el aislamiento son vitales. Ello debe estar acompañado del establecimiento de sistemas sanitarios eficientes en todo el mundo, en especial en África.

En segundo lugar, resulta necesario *armonizar los intereses de los dos polos geopolíticos* mencionados, el transatlántico y el euroasiático, que sustentan los dos sistemas de fuerzas geoestratégicas más poderosos del planeta. El objetivo debería ser el establecimiento de un liderazgo único mundial compartido, de carácter integral, bajo el paraguas de Naciones Unidas y acompañado de otras potencias, para hacer frente tanto a la amenaza actual del Covid-19, como a las del futuro próximo, respondiendo a intereses comunes globales, como se hizo con el terrorismo. En esta línea, es preciso constituir los mecanismos necesarios para la coordinación de las Fuerzas Armadas, Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, los responsables judiciales y las autoridades de salud pública de los diferentes países para dar una respuesta eficaz ante ataques provocados por agentes infecciosos.

En tercer lugar, es obligatoria la recuperación de la economía y la financiación correspondiente. Para ello, resulta imprescindible diseñar un *Plan Económico y Financiero de Reconstrucción Mundial* en el que intervengan, entre otros, el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial, el Banco Central Europeo, el Banco Europeo para la Reconstrucción y el Desarrollo, el Banco Asiático de Inversión e Infraestructura, el Nuevo Banco de Desarrollo de los países BRICS, así como el Banco Inter-Americano de Desarrollo y el Banco de Desarrollo de América Latina, conjuntamente con los Grupos G7 y/o G20.

En una cuarta consideración, se estima imprescindible proceder a una *reforma del sistema de seguridad de las Naciones Unidas*, en el que se integren en su Consejo de Seguridad, las grandes potencias y potencias de segundo orden ostentando el peso geopolítico que les corresponde.

Para diseñar un orden mundial con la mayor unidad posible, alguno de los objetivos que se pueden establecer, muchos de ellos indicados en la Carta de las Naciones Unidas, van desde alcanzar la paz y estabilidad en todas las regiones del globo hasta implantar una ética y una moral que sea única y aceptada plenamente por la comunidad internacional. Eso pasaría por asegurar los valores, principios e intereses de carácter universal, garantizar la justicia y los derechos humanos y promover un desarrollo social y económico con el objetivo de conseguir la mayor prosperidad para la sociedad mundial. El gran desafío será no solo conseguir consenso sobre este catálogo, sino también conseguirlo sobre el significado y la implementación de cada uno de estos elementos.

En definitiva, es probable que en el actual tablero de ajedrez mundial post Covid-19, el nuevo orden geopolítico resulte inicialmente favorable para el *polo euroasiático*. Sin embargo, el mismo escenario podría ofrecer una oportunidad para el *polo transatlántico* de relanzarse, aunando fuerzas, cohesionándose y evitando más discrepancias. Hay que superar la visión pesimista de Spengler sobre Occidente escrito hace una centuria. Para ello, debe reforzarse el vínculo transatlántico a la mayor brevedad posible. Eso será un gran reto y las elecciones presidenciales de 2020 en Estados Unidos serán un cruce definitorio.

Capítulo 9

El Covid-19 y la digitalización de la diplomacia

Conferencia pronunciada en el 15º aniversario del brote de Covid-19 de 2020

Shaun Riordan

Bienvenidos a la novena conferencia de nuestra serie para celebrar el 15º aniversario del brote del Covid-19 en 2020. Hoy nos centraremos en el impacto que el Covid-19 tuvo en la práctica de la diplomacia. Veo que el 80% de los estudiantes ya están conectados. No usaremos proyecciones de realidad virtual hoy, así que no es necesario usar auriculares. Pero recuerden que deben participar activamente en la conferencia durante el 90% de su duración para asegurarse los créditos. Los algoritmos notarán si se duermen o se distraen.

Esta conferencia se centrará en el impacto que el Covid-19 tuvo en la práctica de la diplomacia. No abordaré explícitamente el impacto que el virus tuvo en la geopolítica, pero el contexto geopolítico, por supuesto, tuvo un impacto en la diplomacia que buscaba manejarlo. Así que lo mencionaré.

Intentaré presentar tres argumentos. En primer lugar, en áreas distintas a la diplomacia, el principal efecto del Covid-19 fue como catalizador. Aceleró, en algunos casos dramáticamente, tendencias que ya existían. En segundo lugar, el Covid-19 obligó a la diplomacia a enfrentarse al conflicto entre distintas agendas internacionales, que en gran medida había ignorado. En tercer lugar, condujo a una profunda digitalización de la diplomacia, en lugar del extraño embajador tuiteador antes de la crisis.

El Covid-19 aceleró las tendencias existentes en la geopolítica, aunque no necesariamente por caminos rectos. Los EE.UU. ya se estaban retirando del liderazgo mundial antes de la crisis. El rechazo de las agresivas políticas exteriores de China ya estaba creciendo en Europa, con la sospecha de la influencia política que la inversión económica china traía consigo. Ese fenómeno se extendió a África y Asia Central. China, debilitada a su vez por el virus, encontró más complicado su camino para convertirse en una superpotencia, incluso cuando se le pidió que desempeñara un papel más importante en la gobernanza mundial. Soy aún más reacio a aventurarme en el campo de la economía, pero hay buenos argumentos de que el virus nos obligó a aceptar que el sistema económico y financiero mundial estaba roto, y lo había estado durante muchos años.

También en la diplomacia, el Covid-19 nos obligó a centrarnos en las tendencias y problemas existentes. Durante muchos años, los académicos de la diplomacia habían discutido el conflicto potencial entre las diferentes agendas internacionales. Sin embargo, nadie había sacado las conclusiones necesarias para la práctica. La *Nueva Agenda de Seguridad Internacional* surgió a finales del siglo XX, pero con mayor fuerza después de los ataques terroristas contra los Estados Unidos en 2001, cuando se consideró necesario incluir el terrorismo internacional en el ámbito de la seguridad internacional. En lugar de centrarse en la

seguridad y la estabilidad del Estado dentro del sistema internacional, la nueva agenda se centró en la seguridad y el bienestar económico del individuo dentro del Estado. Indudablemente permitió incluir el terrorismo dentro de la seguridad internacional, pero también permitió reformular toda una serie de otras cuestiones como cuestiones de seguridad internacional, entre ellas el cambio climático, la degradación del medio ambiente y...las pandemias.

Para que nadie dude aún de que las pandemias son un problema de seguridad internacional, y en un sentido muy duro de la seguridad, que reflexionen sobre el impacto histórico de las enfermedades pandémicas en las operaciones militares. La plaga en Atenas socavó críticamente las capacidades de la ciudad-estado en la Guerra del Peloponeso contra Esparta. Los guerreros mongoles arrojaron los cuerpos de los muertos de la Peste Negra a las ciudades sitiadas como una forma temprana de guerra biológica. La llamada Gripe Española de 1918 mató a más de 50 millones de personas en todo el mundo y socavó las capacidades de lucha de todos los ejércitos (de hecho, el General Ludendorff¹ incluso la culpó del fracaso de su ofensiva de primavera, aunque siempre buscó algo a lo que culpar aparte de a sí mismo).

Durante los primeros 10 años del nuevo milenio, la *Nueva Agenda de Seguridad Internacional* pareció tener prioridad sobre otras agendas de política exterior. Los Ministerios de Asuntos Exteriores, en particular dentro de la Unión Europea, se reconfiguraron para tratar estos asuntos globales, que se reconoció que sólo podían ser tratados mediante la colaboración internacional. La atención internacional se centró en el cambio climático y, tras los brotes de SARS, MERS, Ébola y gripe aviar, en las enfermedades pandémicas. Sin embargo, más tarde volvieron a aparecer las agendas geopolíticas más tradicionales basadas en el equilibrio de poder y las zonas de influencia. Rusia invadió Georgia y se apoderó de Crimea. China trató de ampliar su soberanía en el Mar de China Meridional. Irán y Arabia Saudita libraron un conflicto en Siria por la hegemonía regional en Oriente Medio. Las agendas geopolíticas parecían representar una amenaza más urgente para la paz y la estabilidad internacional. Distrajeron la atención de los problemas mundiales y socavaron la colaboración internacional de la que dependía su gestión².

Este conflicto entre la *Nueva Agenda de Seguridad Internacional* y las agendas geopolíticas más tradicionales alcanzó su punto álgido con el Covid-19. La pandemia se desarrolló en un contexto de crecientes tensiones entre EE.UU. y China. La pandemia fue acompañada por una "infodemia", en la que ambas partes utilizaron los medios de comunicación social para atacar al otro. La pandemia, y la responsabilidad de China en ella, fue aprovechada en los países occidentales para socavar la influencia de China y frenar su ascenso como potencia mundial. De manera similar, China hizo uso de la "diplomacia de las mascarillas", enviando suministros médicos a todo el mundo, para restablecer esa influencia. En el juego de culpas mutuas que siguió al virus, y en el uso del virus como arma para cambiar el equilibrio

¹ Erich Friedrich Wilhelm Ludendorff era un general alemán y teórico militar. Alcanzó la fama por primera vez durante la Primera Guerra Mundial por su papel central en la inicial del ejército alemán. Su gran fracaso estratégico fue la gran ofensiva de primavera de Alemania en 1918.

² Curiosamente, hubo un conflicto similar de agendas en el ciberespacio, donde las cuestiones de seguridad cibernética como el ciberespionaje y las campañas de desinformación distrajeran la atención de las cuestiones de gobernanza de Internet.

geopolítico, cualquier posibilidad de identificar los verdaderos orígenes del Covid-19 estaba casi perdida. La génesis del virus se convirtió en un asunto geopolítico, más que científico.

Curiosamente, fue el otro gran impacto del virus en la práctica de la diplomacia, el que ayudó a encontrar una salida del estancamiento: la digitalización acelerada de la diplomacia. Los diplomáticos utilizaban las tecnologías digitales antes de la crisis, pero de una manera más bien amateur y poco entusiasta. Para la mayoría de los diplomáticos no fue más allá de los extraños Tweets o publicaciones en Facebook. El Covid-19 cambió todo eso. De repente el riesgo de contagio significó que diplomáticos y estadistas no podían reunirse cara a cara. Las cumbres y conferencias tenían que ser realizadas por videoconferencia. Se descubrió que los programas comerciales como Zoom eran inseguros. Pero los sistemas gubernamentales más seguros eran a menudo torpes y dificultaban la fluidez de los debates. Los diplomáticos se lamentaban de que los servicios de mensajería como WhatsApp no sustituyeran a los discretos acurrucamientos en los márgenes, en los que se basaba tanta diplomacia. Muchos estaban convencidos de los límites de la digitalización de la diplomacia y esperaban con confianza el regreso a la normalidad.

Esa confianza estaba fuera de lugar. Pronto quedó claro que el Covid-19 no era un evento aislado y que el riesgo de epidemias virales, tanto de gripe como de coronavirus, sería una característica constante de la vida del siglo XXI. Así como las cadenas de suministro tendrían que acortarse y la producción tendría que ser repatriada, tanta diplomacia tendría que permanecer a distancia. Esto obligó a centrar la atención en la digitalización de la diplomacia, en dos sentidos: en primer lugar, la adaptación de la diplomacia para que pudiera funcionar más eficazmente a través de medios digitales y, en segundo lugar, la adaptación de las tecnologías digitales a las necesidades específicas de los diplomáticos. Muchos de los problemas con que se habían encontrado los diplomáticos antes del virus se debieron a la adopción de tecnologías ya existentes diseñadas para otros fines.

Tomemos el ejemplo de las plataformas de medios sociales. No debería sorprender que las tecnologías diseñadas para monetizar los datos de sus usuarios resulten más eficaces para difundir la desinformación que para apoyar la diplomacia pública. A medida que se desarrollaron plataformas más eficaces para acoger cumbres y conferencias en línea, los diplomáticos se acostumbraron a utilizar aplicaciones de mensajería para las conversaciones “*en los pasillos*”. Se hicieron más adeptos a las redes en línea, utilizando las plataformas de medios sociales no tanto como formas de difundir información, sino como una forma de relacionarse con una amplia gama de agentes estatales y no estatales. La centralidad en la red, la importancia relativa de un diplomático como centro de las redes políticas y sociales digitales, se convirtió en el criterio de éxito del nuevo Embajador.

Esta mayor digitalización de la diplomacia condujo a una mayor innovación aún. A medida que mejoraba la tecnología de las conferencias en línea, se inició el debate sobre otras actividades en línea que podrían apoyar la diplomacia. Se introdujeron ejercicios de construcción de escenarios en línea en las zonas de conflicto, lo que permitió a una amplia gama de actores estatales y no estatales discutir no el conflicto en sí mismo, sino cómo podría ser la zona de conflicto en el futuro. A medida que una generación que había crecido jugando a los

videojuegos ascendía en la escala política, los ministerios de relaciones exteriores utilizaban cada vez más las simulaciones informáticas para “jugar” a las decisiones estratégicas y de política exterior. En estos “juegos de política exterior” se incorporaron grandes análisis de datos que permitían a los ministros y funcionarios llevar a cabo diferentes escenarios políticos antes de tomar decisiones clave. Se puede argumentar que este enfoque de juego para el análisis de políticas, al hacer hincapié en las mayores amenazas a la seguridad nacional de los problemas mundiales como el cambio climático, la migración y las pandemias, ayudó a reequilibrar el enfoque lejos de las obsesiones geopolíticas. Aunque, como sabemos a nuestro costo, esto tomó algún tiempo.

En este punto, la pandemia volvió a entrelazarse con la diplomacia de una manera que impulsó la digitalización de ambas. La clave para manejar las enfermedades infecciosas era la identificación temprana y luego el rastreo efectivo de los infectados. Incluso antes del brote del Covid-19, se habían desarrollado enfoques digitales eficaces para la alerta temprana y el rastreo de contagios. Éstos se centraban cada vez más en el análisis de grandes datos, raspando los datos de los teléfonos móviles, los motores de búsqueda y los medios de comunicación social para identificar las pautas que correspondían al inicio y la propagación de las enfermedades infecciosas. Antes de 2020, estos plantearon serias cuestiones de privacidad y protección de datos en las sociedades occidentales. Después de la experiencia del Covid-19, el público estaba, comprensiblemente, más relajado sobre el uso de sus datos si aumentaba su protección contra las enfermedades. Sin embargo, el problema seguía siendo cómo internacionalizar estas técnicas. Eran de poco valor a nivel nacional o incluso regional. Era necesario recopilar, analizar e integrar los datos en las decisiones de política a nivel mundial.

Esto se convirtió en el desafío para la diplomacia. No fue fácil. Los países no sólo no estaban dispuestos a permitir la recopilación intrusiva de datos de sus ciudadanos por parte de otros, sino que también se mostraban reacios a confiar los datos que ellos mismos recogían a gobiernos extranjeros. Los conflictos tecnológicos, y en particular los conflictos sobre cuales empresas establecerían normas industriales internacionales para las nuevas tecnologías, complicaron la tarea. Las organizaciones internacionales existentes estaban rotas o carecían de credibilidad y confianza. No obstante, poco a poco los diplomáticos, en colaboración con los agentes no estatales y la sociedad civil, empezaron a construir plataformas que permitían el intercambio de datos en contextos neutrales y de confianza. Fue una labor minuciosa, en la que la diplomacia siempre fue clave, pero los diplomáticos gubernamentales no siempre fueron los protagonistas. Las tecnologías de *Blockchain* ayudaron a establecer la credibilidad y la transparencia del proceso. Fue un proceso de abajo hacia arriba y no de arriba hacia abajo. Con el tiempo se crearon las plataformas mundiales de pandemia para identificar y rastrear las enfermedades infecciosas.

No sólo la diplomacia y los diplomáticos desempeñaron un papel principal, si no siempre el papel principal, en la creación de estas plataformas. También el proceso cambió fundamentalmente la práctica diplomática, y condujo a cambios en la forma en que la diplomacia abordaba cuestiones como el cambio climático, la construcción de normas de comportamiento en el ciberespacio o la regulación de las *armas autónomas letales*, los llamados

robots asesinos³. En cierto sentido, el Covid-19 cambió tanto la diplomacia como las herramientas digitales que utilizan los diplomáticos. La digitalización de la diplomacia se aceleró y, sin embargo, el núcleo de la diplomacia permaneció, aunque ahora tuviera que expresarse a través de canales digitales.

Bueno, eso pone fin a esta conferencia. Veo en mi pantalla que el 76% de ustedes siguen activamente conectados, lo que supongo que puedo decir que es un éxito. Ahora comenzaremos con las preguntas y respuestas. No olviden que la plataforma sólo les permitirá hablar cuando el símbolo de su micrófono se ponga en verde...

³ Lethal Autonomous Weapon Systems (LAWS).

Capítulo 10

Funcionamiento de los sujetos del Derecho Internacional Público frente al Covid-19

Adriano Spedaletti

Introducción

Cuando ya transitábamos momentos en que se percibía en el mundo una embrionaria “dinámica de la desintegración”, alimentada por la aparición y deficiente gestión de complejos problemas globales, hizo su entrada en el escenario mundial la alarmante emergencia sanitaria que trajo el Covid-19. El virus vino rápidamente a plantear la reconfiguración de estructuras y reglas en todo el planeta. Emergencias como la que estamos viviendo, obligan a la comunidad internacional a formularse varias interrogantes. ¿Los Estados se reconfiguran, o simplemente confirman viejas fórmulas? ¿Qué papel están jugando, y con qué herramientas cuentan las Organizaciones Internacionales y de Integración? ¿Cómo puede adaptarse jurídicamente el mundo para gestionar mejor las crisis globales?

El nuevo flagelo sanitario vino a dejar expuestos a gobiernos, organismos internacionales y bloques de integración. Los eventos extraordinarios son oportunos para replantearse sistemas y sus resultados. La historia de la humanidad nos ha demostrado que después del caos, en general, las piezas se acomodan, por lo que es posible que se genere un nuevo orden mundial, pero por ahora estamos transitando un “desorden mundial”. Lo cierto es que es imprudente predecir lo que vendrá, pero sí es interesante comenzar a analizar los fenómenos que se están dando en el planeta, y sobre esa base hacer un ejercicio de perspectivas, término adecuado, ya que en su etimología latina perspectiva es “mirar a través de algo”.

Los nuevos, viejos Estados

El Derecho Internacional es una disciplina que se encuentra íntimamente relacionada con la historia y las circunstancias que el mundo va atravesando. La sociedad internacional es dinámica, y como tal se viven permanentes transformaciones. Un evento extraordinario como una pandemia es capaz de movilizar reglas, al mismo nivel que pudo movilizarlas y cambiar el ordenamiento jurídico internacional la segunda Guerra Mundial. Fue después de la segunda gran guerra, que se rompió el monopolio estatal de subjetividad internacional. El Estado seguía, y sigue siendo, el sujeto de Derecho Internacional más importante, pero a partir de ese momento ya no era el único, hicieron su aparición en el mapa Organizaciones Internacionales dotadas de personalidad jurídica. Estas organizaciones obtenían su capacidad de obrar a través de tratados, y sus competencias se adecuaban atendiendo siempre al principio de especialidad. Este cambio vino a romper los moldes internacionales, colocando frente a los Estados a otros sujetos con capacidad, aunque más limitada, de acción.

Es oportuno analizar cómo están actuando hoy esos sujetos del Derecho Internacional frente a la emergencia sanitaria. Los Estados nos van entregando señales. Existen gobiernos que cierran fronteras, existen aquellos que dictan cuarentenas obligatorias, existen aquellos que para sus cuarentenas apelan a la responsabilidad ciudadana, existen aquellos que paran de una manera total la economía, otros prefieren mantenerla activa, y existen otros que acuden al “big data”. Este último punto es por demás interesante. Los Estados asiáticos van a la cabeza de la profundización de la utilización de datos como herramienta de prevención y control del virus. Nada nuevo bajo el sol. La clave es como se entiende la protección de datos, la denominada esfera de privacidad, por aquellas latitudes.

Los Estados asiáticos tienen una mentalidad de tipo vertical, que les viene de su tradición cultural (confucianismo). La conciencia crítica ante la vigilancia digital es en Asia prácticamente inexistente, como bien señala Byung-Chul Han. Apenas se habla ya de protección de datos. Incluso en Estados liberales como Japón y Corea del Sur se produce un irrestricto intercambio de datos entre los proveedores de internet, de telefonía móvil y las autoridades. La vigilancia a través de la tecnología no sorprende a aquellos que están acostumbrados a ser vigilados. A pesar de la profunda raigambre cultural, tampoco falta el brazo duro del gendarme para sancionar a aquellos que pretendan desviarse del camino marcado por el Estado. En occidente, se incrementa el debate entre libertad vs seguridad, seguridad en esta oportunidad encarnada en salubridad. Los Estados, ante la situación de pánico, se muestran como refugio para los ciudadanos, sin embargo, ese “refugio” puede traer consigo aparejado un precio muy alto en materia de libertades.

Con relación a los Estados europeos vemos medidas unilaterales como cierre de fronteras, restricciones de circulación y, en algunos casos, una alarmante concentración de poder por parte de los poderes ejecutivos, amparados por la escasa estrategia coordinada de la UE. Estos elementos alimentan a aquellos que añoran los modelos de los viejos y autoritarios Estados-Nación. Ante esta situación, se presentan dos opciones: una, que prime la racionalidad, a través de la Ley y la división de poderes, respetando ordenamiento interno y europeo, o dos, que los músculos del Leviatán recobren fuerza y algunos Estados le tomen el gusto al control sin controles, se acostumbre a gobernar como si todo fuera estado de excepción. El estado de excepción entonces pasaría a ser entendido como práctica cotidiana de ejercicio de poder. Es por lo expuesto que tampoco es nuevo lo que se vislumbra en Europa, o se vuelve a apostar por la fórmula de “más Europa” o se profundizará el poder de los Estados-Nación, con los riesgos que ello conlleva.

El cuadro en Latinoamérica no es muy diferente al de Europa. Nula coordinación por parte de organismos regionales y estrategias unilaterales por parte de cada Estado, lo que nos indica que en Latinoamérica los Estados son el sujeto de Derecho Internacional que toma las decisiones, cosa que nunca dejó de ser así. En general, la situación en el continente se caracteriza por el cierre de fronteras, cuarentenas obligatorias, y economías paralizadas. Ante esta situación, la mayoría de los Estados latinoamericanos probablemente apostarán por una “estrategia de cooperación por instinto de supervivencia”, por necesidad, porque simplemente no tendrán muchas alternativas desde el punto de vista económico. Sin embargo, eso no implica que se discuta en el marco de procesos regionales, por la sola razón de que los líderes de la región no lo entienden prioritario en ese ámbito.

Por otra parte, los sistemas intergubernamentales imperantes tampoco otorgan herramientas de acción a los diversos bloques de integración latinoamericanos, por lo que no se puede esperar frutos de organismos invertebrados. De no cambiar los parámetros jurídicos ante la pandemia, posiblemente funcionen simplemente como foros de discusión, otorgando la última palabra, como hasta ahora, a los Estados, ya que nada de lo que allí se discuta es vinculante. El riesgo será, otro viejo conocido en la región, que algunos líderes embriagados por la concentración de poder confundan autoridad con autoritarismo, descuidando la república y la ley.

La Unión Europea puesta a prueba.

La Unión Europea es un proceso dinámico y como tal, cada etapa de problemas globales, como la nueva emergencia sanitaria, plantea nuevos desafíos y debates. La mayoría de los problemas que se generan, y en los cuales la UE muestra dificultades para gestionar, radica en cuestiones sobre lo que la Unión Europea no es, mas no por lo que es. Es decir, por su falta de competencias. El Covid-19 obligará a los 27 a poner las cartas sobre la mesa. Tal vez no sea el momento de discutir sobre la base de nuevos tratados, instituciones, u otros aspectos burocráticos, es el momento de reflotar valores. Si se discute supranacionalidad y soberanía en este momento la política interna encontrará la tangente para eludir responsabilidades, como lo hace hasta el día de hoy.

Se torna entonces necesario, sobre la base de la legislación ya existente, actuar de manera conjunta. A modo de ejemplo, la “cláusula de solidaridad” establece que, si un Estado miembro es víctima de una catástrofe natural o de origen humano, a petición de sus autoridades políticas, los demás Estados miembros le prestarán asistencia. Es el momento en donde la solidaridad, libertad, democracia, cooperación, entre otras, serán puestas a prueba. Los grandes desafíos globales están generando un desgaste cada vez mayor en las entrañas de las instituciones de la UE. Es el momento de volver a dar vida a las grandes enseñanzas de los padres fundadores, ya que como predicaba Monnet “Europa se forjará en crisis y será la suma de las soluciones adoptadas para esas crisis”. No debe perderse de vista que esos valores comunes pusieron freno a largos años de atrocidades, en donde la crueldad y falta de sentido común inundaban el continente. El pasado sombrío y un futuro incierto debiera ser motivo suficiente como para convencernos de que es noble continuar luchando por ellos.

Un modelo Antártico para enfrentar al Covid-19

Suscripto en diciembre de 1959, el Tratado Antártico, no solamente vino a suspender las controversias sobre reclamos de soberanía en el continente, sino que ha funcionado de manera armónica hasta el día de hoy en materia de cooperación internacional. Cooperación científica, a través de intercambio de información, intercambio de observaciones y resultados, los cuales se disponen libremente, como lo establece el art. 3 del tratado. Pero lo más importante es que este tratado reconoce jurídicamente el concepto de “humanidad”, concepto que hace referencia en su contenido a “solidaridad”. Humanidad como reconocimiento de derechos comunes a todos los seres humanos. El virus no distingue entre razas, clases, religiones, así como tampoco lo hace el concepto de humanidad.

Considerando este rico antecedente, sumado a la ayuda de los avances tecnológicos, en el contexto de amenaza sanitaria a la que se enfrenta la humanidad en su conjunto, que mejor oportunidad histórica para dar inicio a un Tratado al estilo Antártico de alcance universal para luchar contra la emergencia global. Hoy en día, hay una interesante, pero no completa, práctica uniforme de intercambio de datos científicos entre Estados a raíz del virus. Ese intercambio de experiencias implica un reconocimiento tácito por parte de los Estados, que admiten, a través de prácticas consuetudinarias, que se encuentran ante una obligación jurídica y ética. El nuevo tratado vendría entonces a plasmar de manera ordenada los circuitos y modalidades de cooperación. También otorgaría cierto grado de certeza al intercambio, ya que hoy en día existe un alto índice de desconfianza entre Estados. El desafío será lograr un acuerdo digno de una sociedad internacional globalizada, que supere el dogma de la ficticia igualdad jurídica que predicó Naciones Unidas y la desigual distribución de derechos y deberes, que se ejemplifica fácilmente en el derecho a veto de cinco miembros. Los Estados tendrán entonces, aunque sea en determinadas materias específicas, la oportunidad de generar una gran revolución, esperando que la cooperación triunfe frente a la confrontación.

Reflexiones finales

Los valores y los principios de la humanidad se ven puestos a prueba. La incertidumbre y el miedo que trajo consigo el virus generan mayor solidaridad, pero también más discriminación y tensiones, tanto puertas adentro, como puertas afuera de los Estados. Los Estados han recuperado terreno en el tablero internacional. Sin embargo, se está generando una nueva paradoja, por un lado, los populismos han quedado expuestos, siendo quienes peor han gestionado la crisis sanitaria, pero esos mismos populismos también pueden ser revitalizados con el combustible del pánico de la población, ya que no hay nada mejor que el relato épico de la batalla contra el enemigo microscópico para justificar la concentración de poder y la toma de decisiones sin ningún tipo de control.

Circunstancias extraordinarias, requieren hombres extraordinarios; hoy no se vislumbran muchos líderes que se adapten a tal premisa, por lo que la comunidad internacional, la comunidad científica y diversos actores sociales ocuparán un lugar preponderante. Por ello, será importante canalizar el accionar de esos diversos actores en un marco jurídico universal, que establezca determinadas pautas de acción, para asegurar la cooperación entre Estados sobre la base de un marco común de referencia. Del desastre se puede resurgir con mayor interacción entre Estados en un marco pacífico. La ciencia y tecnología deberán ponerse al servicio de la vida, de la cual nunca deberían haber dejado de estarlo. Será momento de repensar bloques de integración y organizaciones de todo tipo. De esa reflexión surgirá la posible reconfiguración del concepto de soberanía. La globalización sufrirá embates, a pesar de ello, peleará por seguir vigente, y la propia ciudadanía entenderá que será la propia globalización la que, a través de la interconexión, la cooperación, y por qué no, un marco universal de referencia común, entregará al mundo el tratamiento o vacuna que ponga fin a la gran pandemia.

Capítulo 11

La necesidad de una nueva gobernanza en salud: el rol de la Organización Mundial de la Salud

Diego Bernardini

La crisis del coronavirus, además de tener una velocidad propia de quien vive un fenómeno global en tiempo real, ha confrontado al mundo con un problema que comenzó siendo sanitario, para luego adquirir una connotación social que, a su vez, amenaza con generar un impacto económico - especialmente en países con un menor grado de desarrollo - que pocos se atreven a predecir. Ningún país consideró una hipótesis de catástrofe como se venía vaticinando que podría ocurrir desde la aparición del SARS en 2003. Esta situación puso bajo escrutinio público el valor del liderazgo en la esfera política, desde presidentes y primeros ministros hasta organismos e instituciones de gobernanza global, en especial de la Organización Mundial de la Salud (OMS). El objetivo de esta reflexión es analizar lo que ocurrió en la arena global de la gobernanza en salud durante el desarrollo de la pandemia Covid-19 hasta el comienzo de mayo de 2020, y hacer algunas consideraciones de cara al futuro en el mediano plazo.

La Organización Mundial de la Salud bajo escrutinio.

No es nuevo que la OMS, el brazo especializado de las Naciones Unidas en salud, se encuentre bajo escrutinio por una pérdida de visión y prestigio creciente, parte de ello por conflictos de interés que terminan siendo más reales que percibidos. En medio de esto - y de la contingencia por la pandemia Covid-19 - la medida y el exabrupto sin precedentes del presidente Donald Trump que suspendió los pagos y aportaciones de Estados Unidos al organismo, volvió a poner en la mira a la OMS. Sin embargo, para entender un poco por qué se llegó a un cuestionamiento tan importante, es necesario dar una mirada a la arquitectura de la salud global vigente, en donde la OMS ya no es la agencia hegemónica que supo ser desde su creación en 1948, y en donde su paupérrimo financiamiento amenaza a sus operaciones y programas, lo cual ha llevado a su pérdida de capacidad técnica.

En la arena internacional actual existen instituciones nacionales como el Centro de Prevención y Control de Enfermedades de los Estados Unidos (CDC) o de China; agencias especializadas como el Fondo Global de Lucha contra la Tuberculosis, Malaria y SIDA de las Naciones Unidas; o la Alianza público-privada de vacunas GAVI; así mismo, otras de financiamiento privado como la Fundación Bill y Melinda Gates; instituciones subregionales como la Agencia de Salud Pública del Caribe (CARPHA) o las tradicionales organizaciones regionales y multilaterales como la Corporación Andina de Fomento (CAF) o el Banco Mundial. Todas ellas con sus especialistas en salud, la mayoría con tiempos administrativos más rápidos y por supuesto casi todas con mayores recursos que la OMS.

Los problemas financieros de la OMS son crónicos, datan de décadas y su origen está en sus mandatos, pero también en su falta de visión y posicionamiento estratégico. La

Organización tiene, a grandes rasgos, un financiamiento mixto. Por un lado, cada uno de los 194 Estados miembros pagan una cuota anual previamente acordada. Por el otro, el resto del presupuesto proviene de las llamadas contribuciones voluntarias. Fue el caso de la gran donación de la Fundación Gates hace unos años que se convirtió en noticia mundial. De lo que no se habló en ese momento, era que dicha contribución - como la mayoría de las contribuciones voluntarias - son condicionadas a usarse en aquellos territorios señalados por el donante, en este caso África. El problema, es que la proporción de este tipo de financiamiento viene en aumento desde 1988 en relación con las cuotas de país. Durante el periodo 2017 – 2018 esta fuente representó el 80% del presupuesto total de la OMS, que en ese año alcanzó los 2.200 millones de dólares. Este presupuesto equivale al 30% del presupuesto anual del Centro de Prevención y Control de Enfermedades de los Estados Unidos, el 4% de las ganancias anuales de un laboratorio como Pfizer o el 10% de lo que gasta en publicidad la industria farmacéutica. El desbalance en los mecanismos de financiamiento de la OMS¹ es tan significativo que la Fundación Gates aporta cerca del 10% de su presupuesto y los Estados Unidos el 15%. Ahora bien, contrariamente a lo que se podría pensar, la OMS recibió más dinero de la administración Trump en comparación con la del presidente Obama según Forbes².

Otro aspecto relevante es la limitada capacidad técnica de la OMS. Primero porque no cuenta con recursos para financiar a los mejores cuadros técnicos, quienes encuentran horizontes más promisorios en otras agencias, organismos o el sector privado. Segundo, y tal vez más importante, porque la poca capacidad operacional debe armonizarse con el mandato político que le otorgan sus Estados miembros, en un contexto en donde la diplomacia global en salud le quita peso y decisión a una salud más instrumental. Sin duda alguna, las razones previas han ayudado a socavar la reputación de la OMS, no obstante, algunos errores forzados de liderazgo fueron quizás más determinantes para llegar a la presente situación.

La última elección de Director General (DG), la cual otorgó al Dr. Tedros su posición actual, fue una lucha entre el establishment internacional que promovía al inglés David Nabarro, apoyado por los grandes países, frente al Dr. Tedros que se erigió como potencial primer Director General de África y que estaba apoyado por muchos de los pequeños países del mundo. Pero en Naciones Unidas ya se sabe, la ley de “un país, un voto” prevaleció y coronó al Dr. Tedros de Etiopía como DG mientras se encargó de recordarles a los más poderosos que la balanza se inclina muchas veces hacia el lado insospechado si los más débiles se organizan.

Así, a simple vista se podría adivinar que la gestión del Dr. Tedros estaría bajo la lupa y detalladamente escudriñada. De hecho, al poco tiempo de su elección, algunas denuncias sobre su pasada gestión en Etiopía como ministro comenzaron a circular, aunque rápidamente fueron acalladas. Lo anterior no evitó que, después de asumir, el capital político del Dr. Tedros comenzara a escaparse como agua entre las manos. Fue cuando en Montevideo durante el marco de una reunión regional, el otrora dictador de Zimbawe, Robert Mugabe, fue nombrado Embajador Global para África de la OMS. ¿Acaso la Organización no tiene una unidad de

¹ Reddy, S., Mazhar, S. & Lencucha, R. (2018), “The financial sustainability of the World Health Organization and the political economy of global health governance: a review of funding proposals”. *Global Health*, 14, 119. En línea: <https://doi.org/10.1186/s12992-018-0436-8>.

² Andrzejewski A. (2020), “\$3.5 Billion Has Flowed From U.S. Taxpayers To The World Health Organization Since 2010”, *Forbes Magazine*, 20 de abril de 2020. Última visita 26 de abril de 2020. En línea: <https://www.forbes.com/sites/adamandrzejewski/2020/04/14/35-billion-has-flowed-from-us-taxpayers-to-the-world-health-organization-since-2010/#3bf86d0e7241>.

inteligencia capaz de prevenir este acto que obligó a una disculpa internacional y a reversar dicha decisión?

La inteligencia es una propiedad que no solo atañe a las personas, también es o debería ser una competencia de las instituciones, especialmente aquellas de incidencia global. La inteligencia institucional, permite entre otras cuestiones, anticipar escenarios. Estos principios básicos, pero no por ello universales, deberían ser un motivo de reflexión en la OMS. En materia de salud para muchos se viven tiempos desconcertantes, particularmente porque gran parte de la salud pública no pasa precisamente por el ámbito de la propia salud. El peso recae cada día más sobre la diplomacia global en salud que condiciona las operaciones o la instrumentación de programas tanto multilaterales como nacionales.

También se dieron “errores no forzados” en la conducción de la OMS. Durante el 2019 se hicieron públicas las relaciones entre la OMS y la consultora McKinsey³. Además de esta, la OMS confirmó que había trabajado con otras cinco consultoras durante su transformación: BCG, Deloitte, Preva Group, Seek Development y, más recientemente, Delivery Associates, que tiene un contrato de varios años por un valor de 3,85 millones de dólares, pagado en su mayor parte por la Fundación Gates. También llamó la atención el encuentro del Dr. Tedros con el líder chino Xi Jinping el 28 de enero de 2020, que a la vista del mundo fue calificado como demasiado condescendiente, algo que no pasó desapercibido en Washington, cuando ya circulaban acusaciones de una OMS asociada a China, entre ellas, por el Premio Nobel Ai Weiwei que hacía circular por el globo una petición de firmas pidiendo la renuncia del Dr. Tedros.

En esos momentos, diferentes medios de comunicación estaban difundiendo noticias sobre la negativa de la OMS a atender la alarma enviada ya en diciembre de 2019, por el Primer Ministro de Taiwán, Tsai Ing-Wen, la cual advertía sobre la transmisión de humano a humano del nuevo coronavirus⁴. Además, el retraso en la Declaración de Emergencia Mundial de la OMS del 23 de enero de 2020 seguramente facilitó que el número de personas infectadas se multiplicara por más de diez durante los cinco días siguientes. Como se puede observar, razones no le faltan al presidente Trump, en especial en un año electoral donde cada día se le abren más frentes internos de la mano de sus asesores, los gobernadores o la misma opinión pública. La forma de actuar y comunicar del presidente Donald Trump puede ser brutal, pero es cierto que, en este caso por lo menos, no le faltaron razones.

Frente a esa situación, se dio inicio una movilización mundial en donde no solo se buscó dar apoyo al actual DG de la Organización, sino también garantizar sus operaciones. De esta forma, la Fundación Gates y países como China o Irlanda se comprometieron a realizar donaciones extras o a aumentar su cuota de contribución. De manera simultánea, las voces de rechazo globales, principalmente provenientes de los líderes del G-7, condenaban la decisión de los Estados Unidos al tiempo que expresaban su total respaldo a la OMS. Sin embargo, el daño ya estaba hecho y los cuestionamientos sobre el verdadero rol que debería jugar esta institución comenzaron a debatirse.

³ Belluz J. Buissonniere M. (2019), “How McKinsey infiltrated the world of global public health”. *Vox*, 13 de diciembre de 2019. Última visita: 26 de abril de 2020. En línea: <https://www.vox.com/science-and-health/2019/12/13/21004456/bill-gates-mckinsey-global-public-health-bcg>.

⁴ Franck Chen, “WHO ‘refused to act’ on Taiwan’s virus alert”, *Asia Times*, 27 de marzo de 2020. Última visita 14 de mayo de 2020. En línea: <https://asiatimes.com/2020/03/who-refused-to-act-on-taiwans-virus-alert/>.

Hacia un nuevo orden en salud global

Lo primero que se debe replantear es que a partir de la pandemia del Covid-19 ya no existe una salud animal y una salud humana. La salud es una sola a la vista de los hechos. La salud en este sentido más holístico requiere de una reconfiguración en su gobernanza, atendiendo a aspectos de la arquitectura global conformada por los distintos actores, y que sobre todo, guarde íntima relación con la diplomacia global, un campo donde lo sanitario ahora deja lugar a aspectos e intereses de la política internacional. Es claro que, si estos aspectos se hubieran podido articular efectivamente, se hubieran acortado tiempos y decisiones que sin duda, hubieran salvado muchas vidas y disminuido los incalculables costos económicos de la contingencia.

Esto pone en evidencia otro aspecto que no debe ser pasado por alto, y que seguramente fundamenta una buena parte de la posición actual de los Estados Unidos. Se trata del vínculo de una salud global fuertemente vinculada a la seguridad. Las hipótesis no solo de pandemias por venir, sino de bioterrorismo son hipótesis de conflicto presentes en muchas agendas nacionales que condicionan al financiamiento y posicionamiento político que hoy, a la vista de los hechos, parece haber impactado en la OMS.

Frente a este escenario se vuelve obligado preguntarse ¿qué tipo de OMS requiere el mundo para el futuro? No solo es necesaria una reformulación de sus objetivos y mandatos, sino también una reconceptualización de su estructura financiera, mayor transparencia en su rendición de cuentas, y un mayor y efectivo trabajo en sus niveles operacionales. Para esto es fundamental optimizar y elevar el nivel de cooperación e intercambio de información entre los actores públicos, privados y civiles que conforman la arquitectura de la salud global. Hoy el valor agregado a todo esfuerzo global en salud, aunque no de manera exclusiva, es la cooperación. Esto es algo que lamentablemente lo recordó de forma dramática el coronavirus. Estamos en un tiempo de crisis, pero ello no quita que deba ser visto como una oportunidad para refundar un instrumento valioso como podría ser una OMS acorde con los tiempos que se viven y con el nuevo siglo. Esto lo saben bien en China en donde el carácter que indica crisis se escribe igual que oportunidad. Ojalá el Dr. Tedros también lo sepa.

El Covid-19 y la relevancia de la teoría política y de las Relaciones Internacionales

Gian Luca Gardini

La utilidad y la relevancia para el “mundo real” de la Política Internacional, las Relaciones Internacionales (RI) y, más en general, las ciencias sociales han sido objeto de escrutinio mucho antes del Covid-19¹. Esta crítica ha sido especialmente dura por parte de quienes entienden el “mundo real” siguiendo meros criterios utilitarios, como la empleabilidad inmediata, el nivel salarial y la adquisición de habilidades específicas/técnicas. Sin embargo, la crítica va más allá y cuestiona los conceptos y teorías empleados por estas disciplinas, los debates en los que participan y su capacidad para interpretar la realidad y proporcionar soluciones a los problemas. En tiempos del coronavirus, supuestamente, la cooperación y la coordinación internacional flaquean y los expertos no logran predecir el riesgo. Las teorías políticas parecen estériles, y las categorías mentales así como los debates académicos suelen percibirse como alejados de la gente común e irrelevantes para la vida cotidiana.

En este capítulo se exponen argumentos en defensa de las ciencias sociales y políticas, y en particular de los debates, teorías y conceptos de las Relaciones Internacionales. El objetivo es mostrar cómo los debates teóricos de las RI son de hecho relevantes para la vida cotidiana de los ciudadanos y cómo abordan de manera más profunda y rigurosa las preocupaciones y dilemas comunes de la mayoría de las personas, especialmente en tiempos del Covid-19. Algunas de las cuestiones subyacentes a las que se enfrentaba el mundo antes del virus, durante otras enormes crisis en general y los dilemas sobre cómo hacerles frente no son nuevos. Estas cuestiones son muy complejas, ya que no sólo implican consideraciones técnicas, sino también la apreciación de la cultura y la identidad y las posiciones morales. Las ciencias políticas y las teorías de las RI las han debatido durante mucho tiempo. Puede que no hayan proporcionado una solución inmediata, pero han identificado tanto los límites como las posibilidades de alcanzarla.

La teoría de las RI es la disciplina que estudia las interacciones internacionales desde una perspectiva teórica. Proporciona un marco conceptual, de hecho varios marcos en competencia, para analizar las relaciones internacionales, los motivos y las profundas fuerzas motrices del comportamiento internacional. En sus primeros años, de los años treinta a los cincuenta, la disciplina dedicó la mayor parte de su atención a los conflictos y la paz en un auténtico esfuerzo por evitar las tragedias de la guerra. Con el tiempo, la disciplina se ha diversificado considerablemente, alguien podría argumentar que ha sido fragmentada², para

¹ Barry Buzan y Richard Little, “Why International Relations has Failed as an Intellectual Project and What to do About it”, *Millennium*, 30:1, 2001, pp. 19-39. Michael C. Desch, *Cult of the Irrelevant: The Waning Influence of Social Science on National Security*, Princeton University Press, 2019. Kalevi J. Holsti, “The decline of international politics as an academic discipline: can it be saved?”, *Global Affairs*, 5:4-5, 2019, pp. 469-475.

² Peter Markus Kristensen, “Discipline admonished: On International Relations fragmentation and the disciplinary politics of stocktaking”, *European Journal of International Relations*, 22:2, 2016, pp. 243-267.

abarcó un amplio programa de investigación en respuesta a la evolución de los valores y las necesidades de la comunidad internacional. Su alcance está ahora definido por las múltiples facetas de la forma en que organizamos el sistema internacional y los instrumentos que empleamos para hacerlo. Las RI estudian las formas e instrumentos de la organización internacional³, destinada a dar orden a las interacciones mundiales a diferentes niveles, entre una pléthora de actores, y en una variedad de campos.

La organización internacional es lo que hacemos de ella. La razón por la que las normas y reglamentos internacionales son como son, quién se beneficia de ellos y por qué ciertos comportamientos son legítimos y aceptados mientras que otros no lo son, son el resultado de nuestras decisiones. Yaneer Bar-Yam, un destacado científico estadounidense de sistemas complejos, señaló que el coronavirus se ha propagado a través de dos sistemas de red. Primero por medio de las redes locales, compuestas por familiares, parientes y círculos más cercanos de amigos y colegas. Segundo a través de las redes internacionales extensas, hechas de conectividad global y enlaces y transporte de largo alcance. Hemos organizado el sistema internacional de esta manera. La teoría de la RI debate explicaciones alternativas de cómo y por qué lo hemos hecho, concluyendo que creamos una organización basada en un tipo específico de interdependencia compleja y de globalización muy vulnerable al contagio. Esos debates arrojan luz sobre la acción, o la falta de ella, de la comunidad internacional ante el Covid-19. Cuatro de esos debates son particularmente pertinentes:

a) *La solidaridad y la responsabilidad.* Las diferencias entre los países más afectados por el virus en Europa meridional, por una parte, y los países de Europa nórdica, por otra, ejemplifican bien la tensión. Los primeros invocan la solidaridad de la Unión Europea como principio fundador de la Unión y piden que se comparta la carga del costo económico y social causado por el virus y el consiguiente confinamiento. Los segundos están de acuerdo en principio, pero insisten en la responsabilidad en dos aspectos. En primer lugar, los recursos de la UE pueden ponerse a disposición, pero con términos y condiciones estrictas, y garantizando el gasto responsable y el uso eficiente del dinero. En segundo lugar, quién es responsable de qué, en el sentido de asumir la responsabilidad como carga o culpa. Como carga, los países nórdicos se preguntan legítimamente quién pagará las deudas acumuladas a través de los propuestos “Coronabonds” de la UE u otros instrumentos financieros comunes. Dada la ya precaria situación financiera de los estados del sur de Europa, los países nórdicos están preocupados. Como culpa, el Primer Ministro holandés sugirió, correcta pero inoportunamente, que se investigara por qué ciertos países de la UE tenían sistemas de salud tan débiles y, en consecuencia, que aquellos países se asumieran la responsabilidad tanto de los errores del pasado como de las enmiendas para el futuro. ¿Qué postura moral es la más válida? ¿Según qué valores? ¿Y quién lo decide? Sin un acuerdo sobre este punto, ¿cuál es el significado de un hogar europeo común y de los valores comunes que la UE defiende? Esto tiene consecuencias muy prácticas, ya que la respuesta determinará el tipo y la dotación de la política y los instrumentos de recuperación de la UE.

b) *Comunitarismo y cosmopolitismo.* Muchos argumentan, y con razón, que una estrategia real y efectiva contra el virus y sus consecuencias sólo puede lograrse mediante la

³ No debe confundirse con las organizaciones internacionales, que son sólo una forma posible de organización internacional además de la diplomacia, los regímenes, la coerción, entre otros.

cooperación internacional⁴. Lo mismo se aplicaría a otros desafíos mundiales como los conflictos nucleares, la degradación del medio ambiente o los avances tecnológicos y de inteligencia artificial, en los que la cooperación no sólo es instrumental sino también indispensable para el éxito de uno mismo. Sin embargo, los Estados han actuado individualmente contra el Covid-19, de manera descoordinada y a veces egoísta. Los Estados han sido los protagonistas, mientras que la UE y otras organizaciones internacionales como la Organización Mundial de la Salud han quedado relegadas a un papel secundario al menos en la fase inicial de emergencia. La atribución de un papel clave a las instituciones multilaterales bien podría dar lugar a que éstas no establecieran el propio Estado, nación o comunidad como prioridad para la intervención e incluso podrían desviar los fondos generados por esa comunidad hacia otros. Los partidarios de la cooperación internacional deben estar dispuestos a aceptar esto. Sin embargo, en tiempos de amenazas existenciales, incluso las convicciones más sólidas pueden verse sacudidas. Hay que elegir su principal lealtad y fidelidad. ¿Qué es lo que uno está dispuesto a sacrificar y hacer por sus principios? En el debate de las RI, el comunitarismo hace hincapié en la primacía normativa y moral de las comunidades humanas más pequeñas y en la centralidad y la función decisiva del Estado como encarnación de dichas comunidades⁵. Por lo contrario, el cosmopolitismo, intrínsecamente ligado a la tradición normativa y liberal internacional de las RI, sugiere que la humanidad tiene obligaciones morales con todas las personas independientemente de las fronteras nacionales, lo que implica la asignación de tareas clave a los organismos internacionales⁶. Puede que no haya un ganador claro entre las dos posiciones, pero la que prevalezca a la larga tiene enormes consecuencias prácticas para la política, incluida la recaudación y asignación de recursos finitos. Este debate se cruza con el de la solidaridad y la responsabilidad, lo que complica aún más las respuestas internacionales a las grandes crisis, especialmente cuando están en juego intereses vitales, como en el caso de una pandemia.

c) *El nacionalismo y el globalismo*. Los estudiosos realistas de las RI sostienen que entre las fuerzas motrices del sistema internacional, el nacionalismo prevalece sobre el globalismo y la filosofía liberal que lo sustenta⁷. El nacionalismo y la lealtad al propio Estado están en general tan profundamente arraigados en nuestro pensamiento que, en última instancia, el nacionalismo es el motor del comportamiento internacional. Aunque esto puede ser cuestionado en algunas partes progresistas y “globalizadas” de Occidente, ciertamente sigue siendo verdad en una gran mayoría de las regiones del mundo. Esto explicaría por qué las respuestas de los Estados continúan prevaleciendo sobre la acción concertada internacional. Tal vez una forma intermedia y pragmática considera que el nacionalismo y el globalismo están filosóficamente conectados

⁴ Yuval Noah Harari, “La mayor defensa contra los patógenos es la información”, *El País*, 22 de marzo 2020. Luigi Ferrajoli, “Los países de la UE van cada uno por su lado defendiendo una soberanía insensata”, *El País*, 28 de marzo 2020.

⁵ Para una visión general del debate, véase Ruud Koopmans and Michael Zürn, “Cosmopolitanism and Communitarianism – How Globalization Is Reshaping Politics in the Twenty-First Century”, en Peter de Wilde et al. (Coordinadores), *The struggle over borders. Cosmopolitanism and Communitarianism*, Cambridge University Press, 2019, pp. 1-34. Sobre la tradición comunitaria, véanse también autores como M. Sandel (1998) or M. Walzer (1994).

⁶ Ibid. Sobre la tradición cosmopolita, véanse también autores como C. Beitz (1994), D. Held (1995), y M. Nussbaum (2007).

⁷ John J. Mearsheimer, *The Great Delusion: Liberal Dreams and International Realities*, Yale University Press, 2018.

y son compatibles⁸. Si el nacionalismo es el amor por la nación o el Estado de uno, y si los intereses, la prosperidad e incluso la supervivencia de esa nación o Estado están mejor garantizados a nivel mundial/multilateral, entonces el globalismo es el mejor instrumento para servir al genuino nacionalismo y a los intereses nacionales. Es más fácil decirlo que hacerlo. En tiempos de crisis, el repliegue en la comunidad que uno siente más cercana como refugio tranquilizador es natural y comprensible, aunque posiblemente no sea del todo racional. Si el lector tuviera tan solo una moneda para dar por la supervivencia de otra persona, ¿la daría honestamente a su ser querido o a algún extranjero al otro lado del planeta, aunque en principio este tenga las mismas necesidades y derechos?

d) *Seguridad e incertidumbre*. El “progreso” y las sociedades modernas parecen requerir o imponer incertidumbre mientras que los humanos de hecho anhelan la seguridad. Se nos ha advertido que en un mundo post-Covid-19 tendremos menos certezas, tendremos que ser flexibles y estar preparados para el cambio. De hecho, este mismo mantra ha acompañado al supuesto progreso tecnológico y a la modernización de la sociedad. Las teorías de las RI parecen ir en esta dirección, con una fragmentación de la disciplina que de alguna manera refleja la falta de dirección o las demasiadas direcciones que nuestro mundo ha tomado. Sin embargo, si nos fijamos en las teorías clásicas de las RI, así como en la economía, todas nos dicen que los seres humanos y sus organizaciones sociales quieren exactamente lo contrario: seguridad, previsibilidad y certezas. Las teorías realistas de las RI insisten en que los seres humanos y su expresión social, los estados, buscan seguridad y protección. La teoría económica sostiene con fuerza que a los mercados y las empresas no les gustan la incertidumbre y la imprevisibilidad. Sin embargo, los economistas, sociólogos y politólogos nos dicen que estamos avanzando hacia una mayor incertidumbre e imprevisibilidad. El mercado se niega a que la incertidumbre funcione bien, pero al mismo tiempo casi impone una precariedad permanente a los ciudadanos y los trabajadores. Parece una contradicción inherente y peligrosa. La incertidumbre produce inseguridad, miedo, ansiedad, posiblemente una reacción errónea. ¿Podemos utilizar el Covid-19 para reflexionar cómo ser más coherentes entre nuestra propia predicación teórica resultante de nuestras experiencias y la dirección que estamos dando al mundo y a la humanidad en su conjunto?

Estas cuestiones, que emanan de las humanidades, las ciencias sociales y políticas, y la teoría de las RI no nos darán una vacuna contra el Covid-19. Tampoco generarán directamente los recursos para reconstruir después de la pandemia. Aun así nos dan las categorías mentales y las herramientas conceptuales para entender dónde y por qué hemos tenido un rendimiento inferior y dónde y cómo podemos mejorar. Nos proporcionan los fundamentos para reflexionar por qué y con qué propósito final organizamos nuestras sociedades y nuestro sistema internacional de la manera en que lo hacemos. Ayudan a abordar las cuestiones fundamentales de quiénes somos, quiénes queremos ser e imaginar cómo llegar de aquí a allá. No se limitan a las cuestiones contingentes o urgentes, sino que contribuyen a ponerlas en contexto y perspectiva. La formación técnica puede producir buenos profesionales. Una educación completa que incluya un lugar prominente para las humanidades produce buenos ciudadanos, más conscientes y compasivos. La educación es para un comportamiento responsable no sólo para el retorno económico. La teoría política y la teoría de las Relaciones Internacionales no

⁸ Yuval Noah Harari, “How to survive the 21st century”, Discurso pronunciado en el Foro Económico Mundial, Davos, Suiza, 23 de enero 2020.

derrotarán la pandemia, pero pueden contribuir a evitarla en futuro o al menos a afrontarla mejor.

Sección B

Economía, Negocios y Comercio Internacional

Capítulo 13

Perspectivas económicas internacionales en tiempos de Covid-19

Alejandro Garofali

La disrupción inmediata y profunda de oferta y demanda, es una pesadilla postapocalíptica de conmoción generalizada global. Ante una pandemia que irrumpe con potencial de afectar a todos en el planeta y desencadena una crisis económica devastadora, los países y los mercados reaccionan como los humanos que los conforman. La aversión a lo desconocido y restrictivo lleva a minimizar riesgos y a postergar la ampliación de negocios, inversiones, contrataciones, compras. Ante la escasez, se pasa al aprovisionamiento contingente. La actual crisis es de mayor impacto que la del 2008, el FMI proyecta una brusca contracción del PBI de 3% este año, una severa recesión. Hay países al borde del colapso con 80-90% de desaceleración. Aún en el escenario más favorable se prevé crecimiento recién para el 2021, siempre y cuando se disipe la pandemia en el 2020, se replieguen progresivamente las medidas de contención, funcionen las políticas de alivio, la red de seguridad y compensaciones, y la actividad económica y el comercio se normalicen. En cuanto a inversiones, la caída prevista de flujos globales en el período 2020-2021 se estima entre 30 y 40%.

Para analizar procesos actuales en torno al Covid-19, impactos, reacciones y respuestas posibles de políticas económicas internacionales, recurrimos a una vieja herramienta utilizada en administración de empresas, la identificación de fortalezas, oportunidades, debilidades, y amenazas (FODA), sólo como forma de organizar algunas ideas.

Como *fortalezas*, es decir capacidades especiales y recursos con los que cuenta el sistema internacional, podemos apuntar que, según la región del mundo que se considere, hay lecciones aprendidas y medidas de previsión que fueron adoptadas tras crisis anteriores que sirvieron para interpretar y enfrentar la actual. Países de Asia con experiencias en SARS en 2002 y N1H1 en 2007, implementaron mejoras en los sistemas sanitarios, reservas de materiales y capacidad logística, articulación de respuestas rápidas y coordinadas de servicios públicos, sumado a la disciplina de su población tras respuestas anteriores. Por su parte, en occidente, mayormente Europa y Estados Unidos, se mostró menor capacidad de reacción en cuanto a sistemas sanitarios, respuestas políticas y de gestión pública que Asia, aunque se actuó con ventaja en programas de estímulo y compensaciones ante desajustes socioeconómicos producto de la parálisis de actividades. Además, en las últimas décadas la población, en términos generales, ha mejorado su acceso a alimentación, a beneficios de la modernidad y sistemas de bienestar, aunque con gran disparidad de país en país.

Los mercados financieros también se resienten seriamente. Aun así, en países de renta media-alta hay resiliencia en bolsas y sector bancario, pudiendo resistir el embate inicial de la crisis, gracias a planes nacionales y regionales (caso UE), fondos y reservas propias. También las empresas, en general gracias a planes de rescate, préstamos puente, subsidios y otros

beneficios oficiales pueden resistir y evitan la parálisis completa. Virtud también de sistemas de seguridad social y fondos públicos (si bien con mayor deuda).

La ventaja es de los países que disponen de instituciones articuladas, sistemas políticos eficientes con capacidad de planificación a largo plazo e inversiones en áreas críticas que robustecen la resiliencia de sus sistemas públicos de emergencia. Muchos pueden contener su población en cuarentena proveyendo atención ambulatoria, estrategias de teletrabajo, educación a distancia, en tanto sus recursos y sistemas educativos, laborales y sociales admiten la multimodalidad y adaptabilidad. Los medios de comunicación privados y públicos y las redes sociales juegan asimismo un importante papel en la difusión de información pública crítica en tiempos de crisis (si bien no libre de polémicas y saturación informativa e incluso contradictoria y confusa). En países de menor desarrollo económico, la situación de base no permite generar esas respuestas, por lo que dependen de mecanismos de apoyo internacional y programas de cooperación, nuevas líneas de ayuda oficial al desarrollo y hasta condonación de deudas.

En cuanto a *oportunidades*, es decir factores que resultan favorables en el entorno, apostamos por una reacción post crisis que lleve al cambio de mentalidad, a pasar a prácticas indiscriminadas de responsabilidad social corporativa (RSC), a sentar las bases de un nuevo paradigma de consumo y economía (tal vez la circular); orientación oficial y privada a la ecología integral, incorporando el valor del trabajo del hombre (hasta ahora reducido a productividad). Poner límites a la transformación del planeta y explotación de recursos o se seguirá exacerbando la capacidad del hombre de destruir su propio mundo y a sí mismo. Ello incluye replantear todo lo relacionado al impulso de estrategias de ciudades inteligentes, tecnologías limpias, sistemas y medios de transporte, estímulo de integración de cadenas de valor de menor impacto ambiental, prácticas de producción sustentable y racionalización de consumo, de revalorización de la migración y sus efectos positivos.

Urge adoptar una nueva cultura y moral, una nueva normalidad de interacción económica, las bases de un nuevo orden económico mundial, donde organizaciones internacionales globales y regionales estén mejor coordinadas, y los estados hasta puedan ceder algo de soberanía en pos de salvaguardar valores superiores como la vida y el bienestar general, sanitario, económico, ambiental. El ecologismo humano debería ser la tónica imperante de la nueva normalidad poscrisis. En gobernanza global no sería descabellado pensar en una revisión integral de las instituciones de Bretton Woods, de la ONU, las agencias especializadas y bancos multilaterales de desarrollo, con toque de *new deal* global y consolidación de los objetivos de desarrollo sostenible, sobre los que reestructurar sectores enteros de la economía mundial. Y donde actúen no sólo los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad de la ONU (P5), sino las potencias emergentes y emergidas, sin periferias mudas, porque estas crisis tocan a todos, y entre todos deben preverse y solucionarse.

La pandemia plantea seriamente la perversidad de continuación y reproducción de escenarios bélicos, de industrias de muerte y convivencia de múltiples actores en conflictos armados y procesos armamentistas. La ONU apela a una pacificación inmediata con sinceridad para proteger civiles vulnerables en zonas en conflicto.

En cuanto a la movilización de sector privado, las calificadoras de riesgo, aseguradoras y reaseguradoras, banca privada y sectores enteros de gremios empresariales mundiales están llamados a contribuir su parte en una necesaria cruzada global de revalorización de la

responsabilidad social corporativa y adopción de disciplinas de acción climática, más allá de imposiciones estructurales, por su propio beneficio.

En cuanto a *debilidades*, como factor que provoca una posición desfavorable, podemos señalar la lógica vetusta del sistema económico mundial que, a pesar de crisis económicas y financieras casi cíclicas, no se despega del molde post 1945, el de Bretton Woods, centrado en sistemas productivos eficientes, pero no solidarios.

En mega urbes y regiones con alta concentración poblacional, las personas de la tercera y cuarta edad desbordan los sistemas sanitarios y asistenciales, insuficientes para esta demanda inesperada. El cierre prolongado de actividades, la pérdida de empleos y su calidad, la rigidez de reconversión de la fuerza laboral, son factores de debilidad que disminuyen las posibilidades de sostén vital de las economías. La mitad de la fuerza laboral mundial podría perder sus medios de vida y el sector informal será el más afectado. Millones de empresas afrontan grave riesgo de interrupción de sus actividades (sectores como comercio mayorista, minorista, manufacturero, servicios de alojamiento, alimentación, turismo, convenciones, sector inmobiliario y de otras actividades comerciales). El impacto es mayor para países sin red de cobertura social, sanitaria, sin seguros ni sistemas públicos fiables y con alta dependencia de sectores económicos vulnerables, algunos monoprodutores. Los que pueden, aumentan inversiones públicas en sentido keynesiano, para atenuar el desempleo y salir de la recesión. Los que dependen de trabajadores migrantes y transfronterizos se ven afectados, así como otros que dependen de las remesas de esos mismos trabajadores.

La crisis exagera el peso de las deudas, aumenta la vulnerabilidad de economías enteras y compromete su calificación internacional, complicando el acceso a crédito y flexibilización de medios de pago y servicios de deuda. Las políticas económicas monetarias y fiscales convencionales no pueden sostener tantas contemplaciones y correctivos a largo plazo, por lo que la salida de la crisis deberá ser necesariamente coordinada a nivel internacional, evitando fases asincrónicas (apertura abrupta de fronteras), que lleve a recontagios y perpetúe la pandemia. Otra debilidad es el paulatino desmantelamiento de sistemas asistenciales y redes de seguridad social en muchos países, la desarticulación del estado de bienestar y la implantación de mecanismos subsidiarios de tercerización y privatización de prestaciones.

No hay mecanismos centralizados de toma de decisiones para atender emergencias globales (sanitarias, económicas, comerciales), las organizaciones internacionales son altamente dependientes de sistemas políticos de países hegemónicos, emergentes y grupos circunstanciales, con centros de decisión dispersos o difusos, que agrietan del multilateralismo y refuerzan el unilateralismo chauvinista y proteccionista.

Somos víctimas de lo que entendíamos como éxito. De las consecuencias negativas, por no decir desastrosas, del modelo de explotación económica que abrazamos y su escenario multiplicador, el mercado globalizado. Un modelo de uso extremo de recursos y búsqueda de beneficio infinito. Una falacia que esta crisis expone como dramática debilidad, al habernos olvidado que lo esencial está en el desarrollo en sociedad, en armonía ambiental y por generaciones. Son causas de esta situación el relativismo práctico y el antropocentrismo moderno de un mundo subordinado a la lógica de usar y tirar, prescindiendo de principios éticos. “*Tecnociencia*” y poder económico, sin dirección adecuada, resultan en dominio negativo y sin control sobre la humanidad. Falta visión de conjunto, por lo que prima la lógica absoluta de la economía sobre la salud pública, exacerbando estas crisis.

Por último, como *amenazas* o situaciones del entorno que atentan contra la estabilidad de países y la economía mundial, la crisis del Covid-19 expone los límites del poder humano y la necesidad de no perpetuar un sistema económico-tecnocrático regido sólo por criterios de utilidad y seguridad/defensa, que atenta contra la capacidad de regeneración de la naturaleza y sus recursos y de absorción de las manipulaciones que se hace de ella. Ese paradigma tecnocrático también tiene dominio sobre lo económico y político, lo que repercute en las relaciones internacionales y la conducta de actores públicos, nacionales, intergubernamentales y corporativos. La fe ciega en lo tecnológico (pretendidamente neutral) y la fuerza de los mercados para solucionar los problemas acuciantes de la humanidad se desvanecen cuando vemos el rostro humano y el impacto multidimensional y mundial de esta pandemia.

La globalización, la interdependencia de mercados y la capacidad de convertir un fenómeno local en un proceso mundial, pueden también volverse en potenciales amenazas por su efecto multiplicador y de difusión de un problema, una deficiencia o un virus. No contar con una gobernanza global sólida, en función de una clara arquitectura de desarrollo, permite la escalada antes descrita y aumenta el potencial destructivo de fenómenos emergentes, con mayor efecto sobre porciones de población en extrema pobreza y vulnerabilidad (aumento del abismo entre pobres y ricos, vivos y muertos, entre países con medios y desposeídos). Los mecanismos intergubernamentales existentes se quedan cortos en el tratamiento de estas crisis (cólera, VIH, ébola, etc.), mientras crece el estancamiento económico y social y el empeoramiento de la salud en poblaciones de la periferia mundial.

La debilidad de los servicios públicos y el retroceso de bienes públicos (generados muchas veces en proyectos nacionales de estados de bienestar social que ahora están en desmantelamiento), atenta contra la capacidad de respuesta y despliegue de recursos. Se debe generar espacios de construcción y consolidación de confianza pública para que, en tiempos de crisis, las respuestas de la población sean más efectivas ante la movilización de emergencias, sin necesidad de coacción, ni imposición, ni uso de medios coercitivos. Sin un entendimiento general de la necesidad de colaboración para enfrentar y resolver una situación problemática que afecta a todos, a la hora de la crisis, se naufraga.

Esta crisis lleva a replantearse los parámetros utilizados para estimar el grado de preparación y, por tanto, la efectividad de respuesta esperada ante pandemias. Será un déficit costoso el no aprovechar la oportunidad, superada la crisis, para preparar mejor las capacidades nacionales y los esfuerzos internacionales de alerta temprana, testeo, monitoreo y respuesta, así como de investigación y desarrollo. A la vez podremos ver cuáles sistemas políticos nacionales y mundiales comienzan a priorizar nuevas lógicas alternativas a las tradicionales de seguridad y defensa. Atender mejor y priorizar políticas de salud pública, de construcción de sociedad civil y confianza pública, de solidaridad ante crisis de diversa índole, será una forma de mitigar y minimizar amenazas y de blindarnos ante embates de conmociones futuras.

Capítulo 14

Covid-19 y comercio internacional

Lourdes Gabriela Daza Aramayo y Marek Vokoun

De acuerdo a los datos del Banco Mundial, el volumen del comercio internacional en el año 2008 fue del 59,4% del PIB mundial, alcanzando uno de los mejores valores de la historia antes de la crisis económica del 2008. Según las últimas estimaciones, el 2019 tuvo un éxito similar y llegaría alrededor del 60% del PIB mundial pese a las tensiones comerciales que iban en aumento. Después de la crisis económica del 2008, el volumen del comercio internacional disminuyó rápidamente en 8,5 puntos porcentuales (del 60,9% al 52,4% del PIB mundial, es decir, un descenso absoluto del comercio del 13%), también el volumen de exportaciones e importaciones de bienes y servicios se redujo, al igual que el volumen de comercio y el volumen de inversión extranjera directa. Una situación similar o incluso más dramática se espera en el pos-Covid-19.

Nos enfrentamos a una situación excepcional e inesperada, producto de la pandemia del Covid-19. La economía se ha paralizado, lo cual tendrá un fuerte efecto en el mundo entero y con más fuerza en algunos sectores que otros. Estamos frente a una crisis económica que disparará el desempleo. De acuerdo a la OMC, el impacto económico que podría traer la pandemia en el comercio puede ser de 13% a un 32% de pérdida, todo dependerá de la duración y el control de la misma, así como de las medidas fiscales, monetarias y comerciales que adopten los diferentes gobiernos.

Por otro lado, las cadenas globales de valor (suministro-cliente) son una importante estructura de la red transnacional que apoya los flujos internacionales de bienes y servicios. Esas cadenas conectan los sectores primario y secundario, y utilizan estrategias de marketing para dirigirse al cliente final en el sector terciario. La crisis ahora se refleja en una gran incertidumbre entre la evolución futura y la disminución de los precios en los proveedores del sector primario (agricultura, pesca y minería). Esto exacerba la disminución de la producción en sectores seleccionados del sector secundario en particular del sector de fabricación de vehículos automotores –que se ha ocasionado por el envío de trabajadores a cuarentena, el cierre de plantas y las expectativas de disminución del consumo de los hogares. Los esfuerzos de los gobiernos para mantener el *statu quo* son ambiguos para las empresas en las cadenas de valor mundiales. Subsidiar o compensar las pérdidas de las empresas privadas con recursos públicos, y esperar el reinicio de la economía, es una posible solución a corto plazo si el reinicio se produce en cuestión de meses. Sin embargo, el final de la pandemia resulta difícil de predecir, incluido el curso futuro de la recesión económica.

La disminución del PIB de las economías será diferente y algunas regiones se verán afectadas de manera más drástica. Habrá regiones que se recuperarán rápidamente mientras que otras podrían tardar incluso más de 8 años en retomar el nivel de crecimiento que tenían antes del Covid-19. La continuidad de las actividades económicas dentro de las cadenas de valor mundiales se verá afectada, y ni los mejores subsidios gubernamentales en algunos países devolverán dicha continuidad. Está claro que habrá algún proceso de reestructuración y

consolidación de las estructuras de red en el comercio internacional, donde habrá ganadores y perdedores. Enormes políticas de subsidios gubernamentales ralentizarán este proceso de consolidación estructural de mercado y harán que las entidades que puedan centrar su estrategia en obtener apoyo público –especialmente en las regiones ricas de Europa y América donde se planean enormes paquetes fiscales– ganen. Tan pronto como este apoyo finalice, la consolidación de estas estructuras comenzará.

Hasta el momento es muy complicado saber cuántas personas exactamente tienen o han tenido coronavirus, este número varía notablemente de acuerdo al país y al número de pruebas que se realicen en el mismo, tampoco se sabe cómo afecta el número de pacientes asintomáticos. Los datos no son precisos y esto hace aún más difícil la elaboración de estrategias y la toma de decisiones de los distintos gobiernos para hacer frente a esta pandemia. Mientras tanto, todos los gobiernos se han visto obligados a tomar medidas, pese al riesgo de error de los datos. Hay algo muy claro, estas cuarentenas o estados de emergencia han paralizado la economía. Es la primera vez en este siglo, de hecho, desde la Segunda Guerra Mundial, que el mundo se ha paralizado, con la excepción de contados países. Cuanto más estrictas sean las medidas, más altos serán no sólo los costos económicos, sino el costo para la vida social y el bienestar de la gente. Muchos gobiernos se están endeudando para hacer frente a esta pandemia y proteger a la población. El costo económico y la suspensión de la actividad económica aparentemente durará aproximadamente un trimestre, sin contar con una segunda ola, y con el desarrollo incierto de la situación de pandemia en el futuro. Se puede razonablemente esperar una disminución significativamente mayor que la actualmente estimada.

Las previsiones varían, pero se sentirá la pérdida de bienestar debido a la disminución del comercio internacional. Se podría incluso prever que el comercio mundial se reduzca en un trimestre completo, produciéndose una disminución de 15 puntos porcentuales (de alrededor del 60% al 45% del PIB mundial, es decir, una disminución absoluta del comercio del 25%), dado que parte del comercio internacional tiene lugar a pesar de las restricciones. Sin hablar de las secuelas que quedarán en muchos países endeudados y que seguirán necesitando ayuda para reactivar sus economías. Será aún más difícil este camino para economías frágiles o economías en desarrollo. Pero el desarrollo puede ser específico para cada región. Las amenazas y oportunidades en el comercio internacional reflejan la situación en las economías nacionales. Es decir, cómo se desarrollan los desequilibrios en el mercado de bienes y servicios, los mercados de factores de producción (especialmente el mercado laboral), los mercados de dinero y los instrumentos financieros.

En general, la crisis ha demostrado que muchos países no tienen acceso a los productos básicos necesarios para combatir una pandemia (suministros médicos y medicamentos) y sus sistemas de salud son extremadamente frágiles e insuficientes. En estos países las consecuencias podrían ser devastadoras.

En esta crisis o mejor dicho en la gran crisis que viene, las economías se verán afectadas por el miedo, la incertidumbre y el pesimismo. Sin embargo, esta pandemia no es la única. La humanidad se ha enfrentado a pandemias como la H5N1 (gripe aviar), H1N1 (gripe porcina), SARS (SARS-CoV) o Ébola (fiebre hemorrágica viral - VHF). La presente crisis trae nuevas amenazas y oportunidades al comercio internacional debido a que los efectos más duros se producen a nivel macroeconómico. Si prevalecen las políticas comerciales de los países basadas en el pesimismo sobre los posibles riesgos y las nuevas amenazas, el comercio internacional

tardará muchos años en volver al 60% del PIB mundial. Sin embargo, existe la esperanza de que, si prevalecen las políticas comerciales dirigidas a la cooperación estratégica y las nuevas oportunidades, la sociedad podría cosechar todos los beneficios del comercio internacional y el crecimiento podría reanudarse en unos pocos años.

Las medidas de protección que se tomen en torno a la escasez de bienes y servicios, si se centran estrechamente en los productos básicos de salud, representarán sólo una fracción del comercio internacional y podrían no tener un efecto significativo en la disminución del bienestar. Si las medidas de protección también apuntan a las necesidades básicas de alimentos e higiene, entonces el impacto sería significativo. A pesar de ello, si los esfuerzos se concentran en producir sus propios medicamentos e ingredientes activos (IA) se podría conducir a inversiones ineficientes en grandes proyectos gubernamentales, donde existe un alto riesgo de corrupción. Cada país debe analizar cuáles son los sectores estratégicos y básicos que apoyará durante esta pandemia, vigilando el funcionamiento del país a futuro y el bienestar de la población.

Las medidas de protección para alimentos básicos, artículos de higiene y suministros médicos (restricciones a las exportaciones e importaciones) pueden traer grandes secuelas a largo plazo y de acuerdo a la dimensión de las mismas. El pesimismo debido a la comercialización política del miedo, la extrema mediatización de la pandemia y la presión para restringir los derechos y libertades fundamentales de la población son otro factor que jugará un papel muy importante. Esta situación puede generar incluso una mayor crisis económica, así como inestabilidad política, producto de protestas contra el confinamiento, inconformidad, miedo, pánico y desesperación de la sociedad.

El apoyo con préstamos a pequeñas y medianas empresas, junto con la asistencia inteligente y específica a pequeñas y medianas empresas en temas de exportación; préstamos asequibles y reducción de gravámenes (impuestos y tasas), será crucial para la generación de empleo y la reactivación económica.

Por otro lado, la dificultad para recibir materiales y componentes tendrá secuelas en la producción y las cadenas de valor. Nos enfrentamos a una disminución de la producción. No obstante, el desbaste de componentes es un llamado a reducir la dependencia de China y una gran oportunidad para nuevos mercados proveedores. Nuevas producciones locales e industriales de otras regiones menos exploradas podrían llevar a la sustitución de proveeduría asiática y al surgimiento de nuevas potencias económicas.

Junto al cierre de fronteras, y a la restricción y reducción completa de los viajes vemos que el turismo y las líneas aéreas serán uno de los sectores económicos más afectados, lo que tendrá un gran impacto en el PIB en los países que dependen del turismo de forma significativa. Será fundamental en esta época el apoyo al turismo local y regional entre países vecinos, junto a una cooperación dirigida al monitoreo de enfermedades en los cruces fronterizos, utilizando aplicaciones inteligentes para minimizar la paralización del mundo ante esta pandemia y las limitaciones que traen la misma.

Ante el declive de la clase media al borde de la pobreza –debido a la insolvencia y la pérdida de empleo, sobre todo en países con economías frágiles– nos espera una disminución en la compra de bienes extranjeros, el aplazamiento de la compra de automóviles y otros activos fijos y el comportamiento de una “nueva” sociedad post-coronavirus. Posiblemente una

sociedad menos consumista. El consumismo inicial y descontrolado se moderaría, y las personas dispondrían de mucho tiempo libre, una sociedad que progresaría hacia el bienestar y hacia un cambio de valores y prioridades. La pregunta será por cuanto tiempo.

La crisis provocará cambios importantes en la forma de hacer negocios, invertir y trabajar. La posibilidad de comprar compañías más baratas en el extranjero o empresas que no funcionan efectivamente, se presentará como una oportunidad de involucrarse en cadenas globales y de reactivar la economía, para lo cual serán necesarias una gestión eficaz de la pandemia, estabilidad monetaria y planes económicos para inversores extranjeros. Por otro lado, surgirá la necesidad de mejorar la alfabetización digital de poblaciones desfavorecidas y países menos desarrollados, junto al desarrollo de plataformas de interacción social en todos los niveles desde el educativo, de negocios hasta la telemedicina. Al parecer estamos ante una era aún más digital. No todos están alfabetizados digitalmente, así como muchos hogares y empresas no están equipados con tecnologías de información y comunicación. La capacidad de adaptación de la gente fue asombrosa, sin embargo, está claro que existen carencias en infraestructura, plataformas institucionales, dispositivos y recursos para acceder a una educación digital y a la forma de aprovechar el potencial que tiene la misma. Se abrirán nuevas áreas de cooperación en materia de salud, turismo, interconectividad, seguridad y ambiente.

Las deudas públicas de los países han comenzado a dispararse a medida que la actividad económica se ha ido paralizando. La recesión mundial ha provocado caídas de las bolsas y pánico en los inversores provocando la fuga de capitales y devaluación de las monedas. El endeudamiento de los gobiernos tendrá un impacto significativo en la inflación y la estabilidad monetaria, afectando la balanza de pagos de cada economía y por consecuencia el comercio internacional.

Se trata de una crisis en la que se debe actuar globalizadamente, estamos interconectados y el mundo volverá a la normalidad cuando todos salgan de esta crisis. Será la única forma de recuperar la libertad de viajar y de vivir una “nueva normalidad”; sin embargo, será una vida marcada, obligada a darse un respiro, obligada a cambiar los valores y estilo de vida. Las perspectivas son mucho mejores que durante la gripe española del 1918; se está trabajando aceleradamente en una vacuna, en controlar el virus y existe un número de fármacos para probar.

El comercio no podrá recuperarse mientras exista incertidumbre. Una vez que esté controlada la pandemia recién se tendrá el camino favorable para enfrentar los nuevos desafíos, desde una revolución tecnológica, un cambio de dirección hacia un nuevo comportamiento de la sociedad, una urgente necesidad de creación de empleos, una posible reindustrialización y posiblemente incluso se deberá hacer frente a una posible crisis alimentaria en ciertos países. Una reactivación vigorosa y duradera del comercio internacional depende también del éxito que tengamos con estos desafíos.

Estrategias de las empresas en tiempos de crisis

Juan A. Máñez, María E. Rochina Barrachina y Juan A. Sanchis Llopis

Las recesiones económicas plantean importantes desafíos a las empresas. En las recesiones, es importante para muchas empresas llevar a cabo estrategias para hacer frente a ellas a fin de seguir creciendo o incluso para sobrevivir. Esto es especialmente importante para las pequeñas y medianas empresas (PYMES), que suelen ser las más vulnerables a los efectos negativos de todo tipo de crisis. La decisión estratégica de una empresa sobre cómo afrontar los tiempos difíciles es un proceso complejo, que conlleva consideraciones sobre los efectos futuros en su rendimiento. Las empresas se enfrentan a decisiones clave: pueden necesitar reducir los costes para sobrevivir, pero a riesgo de reducir su capacidad¹. Las empresas tienen que preservar su capacidad de adaptación cuando llegue el repunte y aprovechar las oportunidades de creación de valor a largo plazo, por lo que necesitan mantener una mayor capacidad y, por consiguiente, incurrir en mayores costes a corto plazo².

La actual crisis del Covid-19 plantea a las empresas un desafío sin precedentes, tanto por su naturaleza como, muy probablemente, por su tamaño y alcance, al menos desde el decenio de 1930. Sin embargo, las crisis pasadas también han demostrado que la mayoría de las empresas tienen una increíble capacidad de recuperación, por un lado, y que hay formas en que las empresas pueden hacer frente con éxito a los tiempos difíciles, por otro. En este capítulo se examinan, en primer lugar, las actitudes y estrategias habituales que adoptan las empresas para hacer frente a los tiempos de crisis. A continuación, se examinan dos posibles estrategias para que las empresas sobrevivan durante la fase de emergencia de la pandemia del Covid-19, y para que se recuperen, e incluso encuentren nuevas e inesperadas oportunidades durante la fase de “normalización”. En la conclusión se hace un llamamiento para que la globalización y la internacionalización sean parte de la solución y no del problema de la crisis del Covid-19.

Existen diferentes enfoques para describir cómo se ajustan las empresas en condiciones de recesión. Una opinión sostiene que las empresas sufren de inercia organizativa, lo que les impide ajustarse a las nuevas y duras condiciones ambientales. Otros sostienen que en las situaciones de depresión las empresas podrían estar más dispuestas a participar en la innovación o el comercio internacional (ya sea exportando, importando o ambas cosas), ya que los costes de oportunidad de la aplicación de esas estrategias son menores que en épocas mejores³. En general, las estrategias de las empresas pueden implicar la reducción o el aumento de la

¹ Chastain, C., (1982) “Strategic planning and the recession”, *Business Horizons*, 25(6), pp. 39-44. Deans, G.K., Kansal, C.I., and Mehlretter, S., (2009), “Making a key decision in a downturn: Go on the offensive or be defensive?”, *Ivey Business Journal*, 73(1), pp. 3-12.

² Kitching, J., Blackburn, R., Smallbone, D., and Dixon, S., (2009), “Business strategies and performance during difficult economic conditions”. URN09/1031.

³ Geroski, P. A., and Gregg, P., (1997), *Coping with recession: UK company performance in adversity*. Cambridge: Cambridge University Press.

inversión, o la combinación de ambas cosas. Las estrategias de reducción de la inversión parecen ser el enfoque más común adoptado por las empresas para hacer frente a las condiciones de recesión, especialmente a corto plazo. En los malos tiempos, las empresas re-examinan sus carteras y se centran en lo esencial, con el fin de aumentar la eficiencia, reduciendo tanto los gastos de funcionamiento como la inversión en activos no esenciales. También hay empresas que hacen frente a las recesiones aumentando sus inversiones. La evidencia empírica ha revelado que las empresas pueden obtener una ventaja competitiva durante las recesiones mediante la innovación en productos, servicios y modelos empresariales y entrando en nuevos mercados o accediendo a proveedores extranjeros. Sin embargo, en los estudios no se suele intentar explicar por qué determinadas empresas adoptan estrategias de inversión o no se describen las condiciones que hacen posible esas estrategias o, de hecho, los posibles riesgos de llevar a cabo dichas estrategias.

Entre las posibles estrategias que las empresas podrían iniciar o intensificar en épocas de crisis, la internacionalización y la investigación y el desarrollo (I+D) parecen ser las más relevantes para configurar el futuro de una empresa.

En relación con la internacionalización, hay evidencia empírica de que las empresas sustituyen las ventas internas por exportaciones cuando la demanda interna se debilita⁴. Esto podría explicarse por el hecho de que las empresas tienen capacidad limitada, lo que produce costes marginales crecientes. Así pues, en los casos en que se produce una importante caída de la demanda interna, se libera la capacidad productiva de las empresas y se reduce el coste de fabricación de los productos para los mercados de exportación. Por lo tanto, un mayor número de empresas podría experimentar que la exportación es rentable y se arriesgará a hacerlo. Pero, según este enfoque, si no existen costes hundidos o efectos de aprendizaje asociados a la exportación, la mayoría de las empresas que empezaron a exportar empujadas por la baja demanda interna inducida por la crisis serían exportadoras sólo temporalmente y hasta la recuperación de la demanda interna. Sin embargo, la experiencia reciente de los países europeos (véase la figura 1) demuestra que una gran proporción de las empresas que decidieron iniciar o intensificar sus exportaciones lograron mantenerlas a lo largo del tiempo. Esto puede indicar que encontraron que esta actividad fue rentable y que las exportaciones les permitieron sobrevivir e incluso crecer.

En relación con las exportaciones, es esencial subrayar que en la mayoría de las economías desarrolladas (y también en los países en desarrollo), las industrias que más crecen en las exportaciones son las industrias con una alta participación de insumos y bienes intermedios importados. Existe evidencia para muchos países de un importante y creciente contenido de importaciones en sus exportaciones. Esto revela que el proceso de producción altamente globalizado ha intensificado los vínculos entre la exportación y la importación, ya que muchas empresas (grandes o pequeñas) participan en las cadenas globales de valor. Por consiguiente, la internacionalización de las empresas debe analizarse como un proceso polifacético que incluye tanto la exportación como la importación⁵.

⁴ Blum, B.S., Claro, S., and Horstmann, I.J., (2013), "Occasional and Perennial Exporters", *Journal of International Economics*, Vol. 90(1), pp. 65-74.

⁵ Amador, J., and Cabral, S. (2016), "Global value chains: A survey of drivers and measures". *Journal of Economic Surveys*, 30(2), pp. 278-301.

En lo que respecta a la investigación y el desarrollo, según la teoría del coste de oportunidad⁶, podría ser óptimo que las empresas invirtieran en actividades de investigación y desarrollo durante los períodos recesivos, ya que su coste de oportunidad en los períodos de recesión es más bajo. Una posible conciliación de la aparente contradicción entre la evidencia empírica y las predicciones de la teoría del coste de oportunidad indica que el carácter procíclico de la I+D, que puede explicarse por la existencia de restricciones financieras⁷. En ausencia de restricciones crediticias, la inversión en I+D se comporta de forma anticíclica, pero se vuelve procíclica a medida que las empresas se enfrentan a suficientes restricciones crediticias. En las fases de recesión, se reduce la capacidad de endeudamiento para innovar. Por lo tanto, una perturbación negativa de la demanda afectará al aumento de las inversiones en I+D previstas por las empresas con limitaciones financieras. Esto es especialmente importante para las PYMES, ya que tienen más restricciones de liquidez que las grandes empresas.

Es importante reconocer que las actividades de investigación y desarrollo y de internacionalización de las empresas comparten algunas características que hacen probable que las empresas experimenten limitaciones financieras en ambos campos. Ambas actividades comprenden importantes gastos de puesta en marcha que las empresas deben pagar por adelantado, incluso antes de obtener algún beneficio de ellas. Además, también existen algunos costes permanentes para continuar o ampliar esas actividades⁸. Las empresas que inicien o continúen actividades internacionales y/o que realicen actividades de investigación y desarrollo tendrán que cubrir esos costes utilizando sus recursos y/o financiándolos. Por otra parte, las actividades de internacionalización e innovación están asociadas a un mayor riesgo en comparación con las actividades de otras empresas. Los mercados internacionales tienen más riesgos que los nacionales, ya que las empresas se enfrentan a fluctuaciones de los tipos de cambio y a contratos con clientes o proveedores extranjeros sin mucha seguridad jurídica. Además, las inversiones en I+D son arriesgadas en sí mismas, ya que los resultados previstos, en forma de innovaciones de productos o procesos, o de patentes, son inciertos. Por lo tanto, estas actividades se caracterizan por un mayor riesgo, que se suma a las necesidades de liquidez de las empresas. Por lo tanto, las restricciones crediticias pueden llegar a ser decisivas para la capacidad de las empresas de realizar actividades de I+D y actividades internacionales. En consecuencia, las empresas que se enfrentan a menos restricciones financieras pueden tener una ventaja comparativa. Por último, existe evidencia de que las PYMES tienen más dificultades para acceder al crédito. Esto se agrava en períodos de crisis. La contracción del crédito que experimentaron las empresas europeas, especialmente las PYMES situadas en países del sur, durante la Gran Recesión que comenzó en 2007, es un buen ejemplo de las dificultades a las que se enfrentaron las empresas⁹.

En la figura 1 se presenta la evolución del PIB, las exportaciones, las importaciones y los gastos de investigación y desarrollo (I+D) de las empresas de la zona del euro en el período

⁶ Hall, R., (1991), "Labor demand, labor supply, and employment volatility". *NBER Macroeconomics Annual*, 6, pp. 17–62.

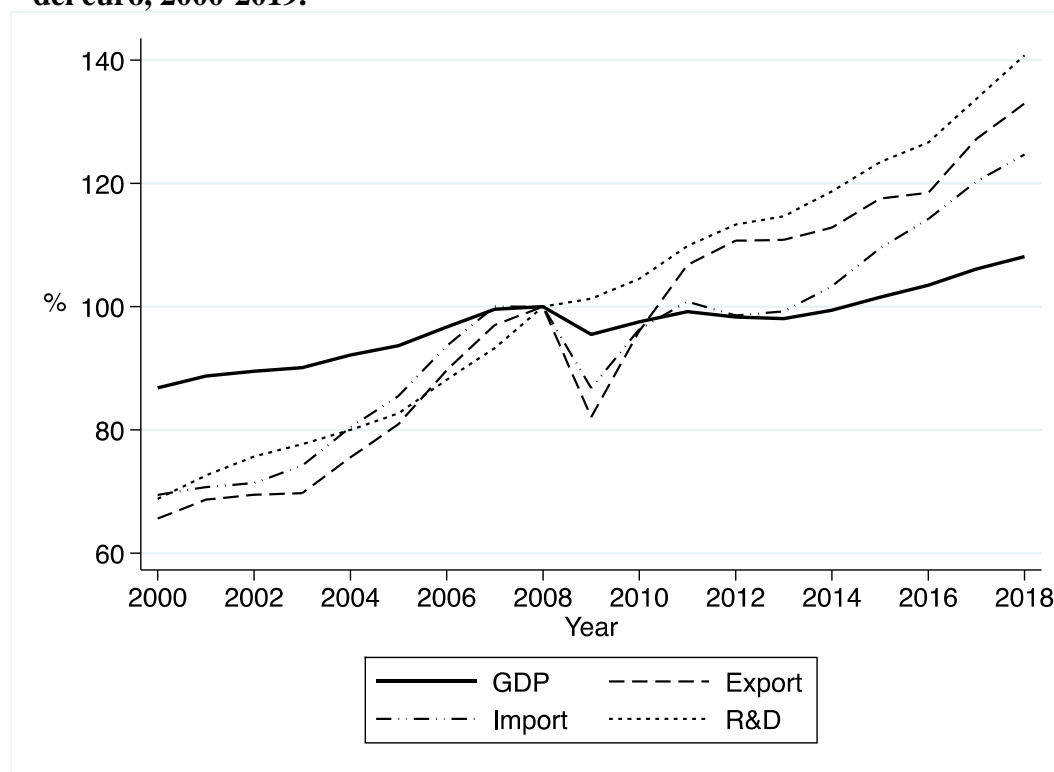
⁷ Aghion, P., Askenazy, P., Berman, N., Cetto, G., & Eymard, L. (2012), "Credit constraints and the cyclical nature of R&D investment: Evidence from France", *Journal of the European Economic Association*, 10(5), pp. 1001–1024. Ouyang, M. (2011), "On the Cyclical nature of R&D", *Review of Economics and Statistics*, 93, pp. 542–553.

⁸ Aw, B.Y., Roberts, M.J., and Winston, T. (2007), "Export Market Participation, Investments in R&D and Worker Training, and the Evolution of Firm". *World Economy*, 30(1), pp. 83-104.

⁹ European Commission. (2013, November). 2013 SMEs' access to finance survey. Analytical Report. http://ec.europa.eu/enterprise/policies/finance/files/2013-safe-analytical-report_en.pdf.

2000-2019. Durante ese período, las empresas europeas experimentaron una profunda crisis. Las lecciones de esta crisis parecen muy adecuadas para orientar a los gobiernos y las empresas de hoy en día a superar la crisis del Covid-19. Primero observamos la importante caída del PIB que se produjo en la Gran Recesión. La crisis también causó una importante caída en el comercio internacional, tanto en las exportaciones como en las importaciones, para la zona euro. Sin embargo, las exportaciones e importaciones se recuperaron muy pronto y han crecido desde el impacto inicial de la crisis. En cuanto a la I+D, la caída implicó una reducción de la tasa de crecimiento, pero la I+D se vio mucho menos afectada, en comparación con las exportaciones o importaciones. Sin embargo, es importante destacar que el comportamiento de las PYMES y las grandes empresas no fue homogéneo. Mientras que las grandes empresas lograron mantener o incluso aumentar su gasto en I+D, las PYMES sufrieron una importante reducción de la I+D. Además, el fuerte componente financiero de la crisis influyó en la capacidad de las empresas para acceder a recursos financieros con el fin de mantener o iniciar proyectos de I+D en todos los países europeos, aunque con diferente intensidad, y especialmente para las PYMES¹⁰. Esta limitación del crédito también repercutió en la capacidad de las PYMES para internacionalizarse, aunque con un impacto menos significativo.

Figura 1. Evolución del PIB, las exportaciones, las importaciones y la I+D. Zona del euro, 2000-2019.



Fuente: Elaboración del autor. Datos de AMECO-UE para el PIB, exportaciones e importaciones, y datos de EUROSTAT para los gastos del I&D (R&D).

¹⁰ Según la encuesta del Banco Central Europeo sobre las PYMES (https://www.ecb.europa.eu/stats/ecb_surveys/safe/html/index.en.html), el acceso a la financiación fue un desafío clave cada vez mayor para las PYMES europeas durante la crisis, tanto en lo que respecta a la cantidad como a las condiciones del crédito bancario disponible.

¿Qué aprendimos de la recesión anterior? En primer lugar, de la evidencia empírica que analiza las estrategias de exportación e importación, surgen algunas recomendaciones de política, especialmente para las PYMES. Las políticas públicas deberían incentivar la importación y exportación por parte de las empresas, ya que estas actividades ayudaron a las empresas (especialmente a las PYMES) a sobrevivir y hacer frente a los períodos recesivos. Hay evidencia que respalda la hipótesis de que las exportaciones contrarrestaron la débil demanda interna en la mayoría de los países de la zona del euro, y que una gran proporción de los nuevos exportadores/importadores que salieron durante la crisis siguieron haciéndolo. En segundo lugar, las empresas que realizan actividades de investigación y desarrollo e innovación están en mejores condiciones de introducir nuevos productos en los mercados, lo que puede contribuir a aumentar los ingresos, o a introducir nuevos procesos, lo que puede reportarles ganancias en eficiencia y competitividad.

Así pues, las políticas que fomentan las actividades de I+D también aumentarían la participación internacional de las empresas, ya que la I+D aumenta los beneficios de la exportación, creando un círculo virtuoso desde la innovación hasta la internacionalización. Sin embargo, no todas las empresas pueden obtener los recursos necesarios para mantener sus actividades internacionales o realizar actividades de I+D en recesión. Muchas empresas, y especialmente las PYMES, tuvieron que hacer frente a restricciones crediticias en la recesión, lo que dificultó su capacidad para realizar actividades de I+D y mantener su actividad internacional. Por lo tanto, esto apunta a la necesidad de que la política gubernamental se centre en facilitar el acceso a los recursos financieros proporcionando los incentivos para invertir y comprometerse con las actividades de I+D a largo plazo, así como en ayudar a las empresas a continuar con su integración internacional en las cadenas globales de valor.

La intensa globalización de los procesos de producción en los últimos decenios mejoró la eficiencia y la competitividad de muchas empresas europeas. La crisis del Covid-19 ha llevado a muchos políticos a reconsiderar este proceso, e incluso a proponer una “desglobalización”. Si bien esto puede ser comprensible dadas las circunstancias excepcionales actuales, también hay que observar que el comercio internacional ha permitido grandes avances en la integración de los procesos de producción a escala mundial. La lucha contra el Covid-19 ha facilitado, en efecto, la globalización de las ideas como nunca antes. Por lo tanto, la globalización y la internacionalización no son realmente el problema, sino de hecho parte de la solución de los muchos problemas actuales a los que nos enfrentamos.

Capítulo 16

Las economías emergentes y la crisis del Covid-19

¿Una oportunidad para el cambio a través de la educación y la digitalización?

Gaston Fornes y Javier Rovira

Lo que el Covid-19 está exponiendo

A los pocos meses de su aparición, una de las pocas certezas sobre el Covid-19 es que tomó al mundo por sorpresa. La sorpresa en sí misma no es el principal problema, sino más bien las deficiencias que ha expuesto en muchas áreas de la sociedad, la política y la economía. Desde la crisis financiera de 2008, la desigualdad ha sido uno de los temas más debatidos. La crisis del Covid-19 ha hecho tangible el nivel y la profundidad de esta creciente brecha entre las diferentes partes de la sociedad en la mayoría de los países.

La brecha digital (es decir, la profundidad de la adopción así como el acceso desigual a las tecnologías de la información y la comunicación, por género, territorio y clase social) es un buen ejemplo de esta brecha. Se trata de un duro reality check, ya que durante muchos años la tecnología ha sido mencionada como un motor clave para el cambio estructural y, por lo tanto, como una posible solución a los retos críticos (y a la disparidad de acceso) en materia de salud, educación y medio ambiente. La ingeniería genética, la inteligencia artificial, la robótica, la impresión en 3D, la nanotecnología y la biotecnología sintética, entre otras tecnologías, están reconfigurando rápidamente la mayoría de las industrias e introduciendo alteraciones en los modelos de negocio pero, según la evidencia actual, estos cambios han beneficiado, al menos hasta ahora, a los sectores más privilegiados de la sociedad.

Este cambio tecnológico ha demostrado ser fundamental para el progreso económico y el aumento del nivel de vida en las economías emergentes, donde las élites han estado incorporando nuevas tecnologías en sus operaciones diarias. Ejemplos de ello es el creciente número de empresas incipientes que se han convertido en unicornios. China es el segundo país del mundo con 204 (después de los EE.UU. con 265), la India es el cuarto con 24, y Brasil es el octavo con 8¹. Otro ejemplo es el uso generalizado de las redes sociales, que ha configurado la forma en que las sociedades, especialmente las generaciones jóvenes de los países emergentes, se comportan e interactúan. Además, se observa un aumento del número y la importancia de las universidades y las escuelas de negocios de los países emergentes en el principal grupo de instituciones de enseñanza superior del mundo. Se trata de sectores, económicos y sociales, con grandes perspectivas de desarrollo y crecimiento.

Sin embargo, desafortunadamente la realidad es que estas perspectivas no están distribuidas de manera uniforme y, como es habitual, los pobres y los marginados suelen quedar relegados. También a nivel de las empresas, los beneficios no se distribuyen uniformemente y las nuevas tecnologías sólo ayudan hasta cierto punto. Las empresas de sectores de la economía

¹ Statista (2020), “Number of global unicorns in 2020, by country”. Última visita 30/4/2020. En línea: <https://www.statista.com/statistics/1096928/number-of-global-unicorns-by-country/>.

distintos de los altamente innovadores (como la informática, la comunicación, la ingeniería), en particular las pequeñas y medianas empresas, luchan y se ven obstaculizadas por la burocracia, los costes de transacción más elevados, la mano de obra poco cualificada, etc. La corrupción y la debilidad de las instituciones, siempre presentes en los mercados emergentes, no han logrado crear un entorno propicio para la igualdad de condiciones. Además, los movimientos populistas han aprovechado la penetración y el uso de las redes sociales para difundir información errónea, lo que ha creado disturbios y divisiones sociales en las sociedades. En otras palabras, los problemas estructurales por los que las economías emergentes son infames siguen arraigados independientemente del progreso tecnológico.

De repente, reconocemos que somos vulnerables

La vulnerabilidad está intrínsecamente ligada a nuestra esencia como humanos. La vulnerabilidad, ya sea en sus expresiones antropológicas o sociales, es parte de nuestra esencia ontológica y el origen de la ética² por su relación con la empatía y la justicia hacia los que sufren, los vulnerables. Esto lleva a la idea de la vulnerabilidad social, la exposición a mayores riesgos, a condiciones desfavorables, o a la imposibilidad de cambiar las circunstancias desfavorables de los grupos de personas³. La cuestión clave es cómo reducir esa vulnerabilidad.

Necesitamos cuatro elementos. En primer lugar, necesitamos conocimiento para tener juicio y libertad de pensamiento para que los valores se difundan y se fortalezcan. En segundo lugar, necesitamos que la ciencia encuentre soluciones más rápidas y mejores para nuestra vulnerabilidad individual/antropológica. En tercer lugar, necesitamos pertenecer para sentirnos protegidos de nuestra vulnerabilidad social. En cuarto lugar, necesitamos valores para ser justos y apoyar a los demás, independientemente de la recompensa inmediata. Esta conciencia social de la vulnerabilidad, que surge de los valores que hacen que la vida valga la pena, abarca la comunidad, la solidaridad y el desinterés. Estos han sido los cimientos sobre los que se han reconstruido muchas sociedades después de grandes desastres; tal fue el caso de Europa y Japón después de la Segunda Guerra Mundial o de Corea del Sur después de la guerra de Corea (1950-1953).

En este contexto, una de las grandes incógnitas sobre la vida después del Covid-19 es si la dependencia y los sistemas predominantes en los que se han ido desarrollando las economías emergentes en los últimos años seguirán siendo el paradigma para hacer frente a los futuros desafíos y reducir la vulnerabilidad de las sociedades o se producirá algún cambio de paradigma. Sobre la base de la experiencia de los últimos 50 años, la respuesta apunta al primer camino, especialmente si se tiene en cuenta que los últimos 50 años han sido el período con las mayores mejoras en la tecnología y las condiciones de vida de la historia. Sin embargo, la distribución de la riqueza, el acceso a la educación y a los servicios de salud, las condiciones laborales humanas y la protección del medio ambiente no son todavía una prioridad en la mayoría de las economías emergentes.

La esperanza paradójicamente descansa en lo que muchos observadores siguen repitiendo. Debido a que el Covid-19 ha golpeado con especial fuerza a las economías

² Barry Hoffmaster (2006), "What does vulnerability mean?", *Hastings Center Report*, 36:2, pp: 38-45.

³ Michael H. Kottow (2004), "Vulnerability: What kind of principle is it?", *Medicine, Health Care and Philosophy*, No. 7, pp. 281-287.

avanzadas (principalmente los Estados Unidos y la Unión Europea), existe una posibilidad real de cambio, ya que los países más afectados son también los que tienen el poder de impulsar ese cambio. El coronavirus ha recordado a todo el mundo, incluidos los países ricos, nuestra vulnerabilidad. Las personas están sufriendo consecuencias muy similares en términos de salud y problemas sociales y económicos (aunque en diferentes grados), independientemente de donde hayan nacido y vivido.

En este contexto es ahora el momento, la oportunidad de oro, para que las élites de los países emergentes den un paso adelante y se responsabilicen del futuro de sus sociedades y reduzcan la vulnerabilidad. Debido a su posición privilegiada, tienen a su disposición varios instrumentos para un cambio positivo. En primer lugar, pueden ayudar a romper el ciclo de dependencia apoyando las inversiones en conocimientos y competencias locales. En segundo lugar, pueden contribuir a fortalecer las instituciones del mercado y a rechazar el capitalismo de amiguismo o clientelista. En tercer lugar, pueden mejorar la gobernanza del país informando a la ciudadanía y capacitando a los distintos sectores de la sociedad para crear un sólido sistema de controles y equilibrios.

Para ello, las economías emergentes deberían volver a lo básico y centrar sus recursos en la renovación de sus sistemas educativos. La educación (junto con la salud) ha demostrado ser la mejor inversión para el desarrollo de las sociedades. Se espera que la crisis provocada por el Covid-19 traiga cambios estructurales, que aunados a un amplio acceso a las tecnologías de información, generan una combinación para que las economías emergentes tengan una oportunidad única de dar un salto en términos económicos y sociales, mejorar sus condiciones de vida y, en última instancia, reducir la vulnerabilidad de sus ciudadanos y sociedades.

Ciudadanos digitales, educados y con conciencia social para reducir la vulnerabilidad

Un nuevo ecosistema respaldado por una amplia alianza entre los diferentes actores y partes interesadas (sectores público y privado, instituciones, gobiernos, ONG, etc., tanto en las economías emergentes como en las avanzadas), apoyado en la tecnología y la digitalización, es necesario para que la educación sea la clave para aprovechar esta oportunidad. Este nuevo ecosistema también debería impulsar la construcción de instituciones políticas y de mercado sólidas, junto con la infraestructura necesaria para que la mayoría de la población tenga acceso a la educación básica y avanzada y, en consecuencia, a nuevas y mejores oportunidades. Las economías emergentes deberían lograr las competencias y la capacidad para desarrollar y formar ciudadanos globales digitales, educados y con conciencia social. Esto los haría más fuertes contra las vulnerabilidades, tanto antropológicas como sociales.

El primer pilar de este plan es la reducción de la brecha digital. El alcance de internet en China o la India, por ejemplo, es sólo de alrededor del 60% y el 42% de la población, respectivamente⁴. Lo mismo ocurre con los equipos: sólo el 47% de la población de los países emergentes tiene un smartphone, y el acceso a una tableta o una computadora portátil con fines educativos es aún más limitado. Quizás lo más importante, y aún más frustrante, es que el tiempo que los clientes de los países emergentes pasan en internet es principalmente para el consumo de contenidos relacionados con las redes sociales, los medios de comunicación, las

⁴ Statista (2020), "Internet usage worldwide – Statistics & Facts". Última visita 01/05/2020. En línea: <https://www.statista.com/topics/1145/internet-usage-worldwide/>.

películas, etc. En este contexto, las economías emergentes necesitan mejorar su infraestructura y desarrollar plataformas, bases de datos, redes, gestión de contenidos, hardware, aplicaciones y otros dispositivos con fines educativos para poder llegar a la gran mayoría de la población. Los cierres repentinos provocados por el Covid-19 en China y otros países han demostrado que la educación en línea es eficaz para llegar a una parte sustancial de la población. La colaboración entre los diferentes actores (gobiernos, empresas, ONG) es clave para lograr este objetivo. El plan debería incluir una inversión significativa para aumentar la conciencia de las personas sobre la importancia de la educación como instrumento para reducir su pobreza y mejorar su salud. Se ha estimado que 800 millones de personas analfabetas cuestan 1,20 billones de dólares a la economía mundial⁵, por lo que representan una importante fuente de crecimiento potencial para el mundo post coronavirus.

El segundo pilar, estrictamente relacionado con el primero, es el desarrollo de una sociedad informada, apoyada por ciudadanos educados, capaces de actuar con autonomía y de ejercer un juicio crítico. Esto ayudará a fortalecer los valores humanos y sociales en las economías emergentes contra el auge de los movimientos populistas. Éstos se apoyan, entre otros factores, en la presencia cada vez mayor de noticias falsas y hechos alternativos. Los ciudadanos instruidos mejorarán la gobernanza (social, política y económica) tanto a nivel local como mundial y, por lo tanto, reducirán la vulnerabilidad. Se necesita una colaboración abierta, honesta y transparente entre todos los actores mencionados anteriormente para compartir el conocimiento de manera efectiva, difundir la tecnología y la digitalización para permitir el acceso a los recursos clave, e identificar (y distinguir entre) las fuerzas políticas, económicas y académicas. Como consecuencia, la educación debería transformarse en una verdadera obligación social, así como un derecho personal para apoyar el crecimiento de los individuos. Las tecnologías de la información y la comunicación - el primer pilar - deben ponerse al servicio de la educación, el segundo pilar.

El tercer pilar es el desarrollo de un ciudadano con conciencia social. El cambio estructural que se espera que se produzca tras la crisis del Covid-19 debería dar a los ciudadanos de las economías emergentes la oportunidad de dar forma a su futura sociedad y a su relación con el medio ambiente. El reto en este pilar será educar - y/o reeducar - a los ciudadanos sobre los valores sociales y la capacidad de respuesta necesarios para reducir la vulnerabilidad individual y social. Esto se aplica en particular a las elites que toman decisiones económicas y políticas clave. En este contexto, la educación debe garantizar que los negocios y los asuntos públicos pasen progresivamente de los intereses entrelazados de los sistemas preexistentes a un conjunto de valores universales centrados en el altruismo antropológico, en el que el ser humano es, siente y actúa por el bien de los demás.

Conclusión

Un ecosistema centrado en la educación, desarrollado por y para diferentes actores y sujetos interesados, basado en los tres pilares, puede ser una oportunidad de oro para que los países emergentes mejoren sus sociedades y economías. En el primer pilar, la reducción de la brecha digital centrada en la educación daría lugar a una menor vulnerabilidad antropológica y

⁵ ILA (2020), “The cost of illiteracy”. Última visita 1/05/2020. En línea: <https://literacyworldwide.org/docs/default-source/resource-documents/ila-take-action-costs.pdf>.

social a nivel mundial y, al mismo tiempo, brindaría oportunidades de crecimiento. En el segundo pilar, al crear una sociedad mejor informada por medio de la educación, los países emergentes mejorarían la gobernanza de sus sistemas políticos y sus sociedades civiles. En el tercer pilar, al basar sus decisiones en el altruismo antropológico, los ciudadanos de los países emergentes estarían facultados para dar forma a sus propias sociedades y a su relación con el medio ambiente.

Capítulo 17

El sistema bancario en la época de la plaga

Paul Jackson

El Covid-19 es un virus tan novedoso que ha dejado al mundo luchando. Para ganar tiempo, la mayoría de los países, tanto desarrollados como en desarrollo, cerraron sus economías y encerraron a su gente. El objetivo era reducir las tasas de infección mientras construían sus provisiones de salud. Sólo el tiempo dirá qué impacto tendrán estas políticas de afrontamiento en la economía y el sector bancario. En cualquier caso, hay diferencias significativas entre la recesión actual y las anteriores.

La presión social, los cambios económicos y el sistema bancario

En los años anteriores al brote del Covid-19, el gasto en “*diversiones y experiencias*” (pubs, restaurantes, eventos, deportes, días de aventura, vacaciones...) había crecido significativamente. En un mundo de distanciamiento social, es probable que estas actividades se vuelvan menos viables. Muchos jóvenes están, como muchos trabajadores de primera línea, en puestos de trabajo con salarios más bajos, y son los más afectados cuando las economías están bloqueadas. Las consecuencias para las empresas lúdicas pueden ser devastadoras.

Muchas empresas que experimentan una repentina pérdida de ingresos han recurrido a sus bancos para que las salven hasta que se pueda restablecer la normalidad. Para ellas, el futuro entorno empresarial puede ser muy diferente del pasado. Por el momento, algunas empresas han despedido personal; otras les han pedido que acepten recortes salariales. Con el aumento del riesgo debido a tantas incertidumbres, los bancos tienen que tratar de evaluar la viabilidad de sus clientes en varios escenarios futuros. Es probable que esto por sí solo les haga ser cautelosos en cuanto a los préstamos.

Aunque muchos países cuentan con medidas para amortiguar el golpe, especialmente en las economías industrializadas, los gobiernos a menudo no han tenido en cuenta la forma en que han cambiado las prácticas laborales modernas, como la economía sumergida, el uso de contratos de cero horas y sociedades anónimas unipersonales. El apoyo financiero ha resultado ser algo limitado, y muchos han caído en la red. Eso ejerce una mayor presión sobre los bancos, tanto por parte de los medios de comunicación y los políticos como de los clientes.

Políticamente, para los países confinados, el reto es eliminar las restricciones antes de que se produzca un colapso permanente de las empresas. Es probable que algunos efectos sean duraderos. Reconociendo esto, varios gobiernos ya han adoptado un alto nivel de gasto público. Los gobiernos esperan que los dirigentes empresariales recorten sus propios salarios y han presionado a las empresas financieras para que dejen de pagar dividendos, en parte para obligarlas a preservar el capital, pero también por el mensaje que esto envía. Con el paso del tiempo, es probable que las decisiones políticas que podrían tener efectos de gran alcance en la banca y en la economía se vean más influidas por las presiones y necesidades sociales.

La segunda ola

Los temores sobre la segunda ola son que el virus pueda ser contenido, que se alivien las restricciones, que vuelva la complacencia, y que el contagio vuelva a surgir con fuerza. La historia sugiere que esto podría suceder. En la epidemia de la “Gripe Española” que afectó a Europa y a los EE.UU. en 1918/19, por ejemplo, fue la segunda ola la que causó más daños.

El crack financiero de 2007/09 tuvo características similares. En septiembre de 2007, los bancos dejaron de prestarse dinero entre sí y, en el Reino Unido, esto llevó al colapso del banco Northern Rock. Las economías y los mercados de valores cayeron. A nivel mundial, los políticos se enfrentaron a la elevada deuda sistémica (debida a los instrumentos exóticos utilizados para diseccionar y vender hipotecas titulizadas) que se había acumulado con el tiempo. A lo largo de 2008, las preocupaciones sobre el estado de la banca se mantuvieron bajo control gracias a las garantías de los gobiernos.

Luego vino la segunda ola. Lehman Brothers quebró en septiembre. Eso llevó a las economías mundiales a un punto de inflexión. Si los gobiernos no hubieran acordado, en una inusual racha de cooperación mundial, tomar medidas rápidas y decisivas, el mundo podría haber experimentado una depresión económica similar a la de los años treinta. La solución en 2008 fue que los gobiernos gastaran en cantidades que anteriormente habían sido impensables. Esto tomó la forma de inyectar miles de millones de dólares en los bancos, pero el verdadero propósito era proteger la economía de cada país. Los gobiernos temían una crisis mundial de deuda soberana.

La diferencia esta vez es que, al entrar en la recesión actual, las arcas financieras ya parecían desnudas. Diez años de intentos de estimular el crecimiento económico han tenido un éxito limitado. Los bancos centrales ya no pueden bajar los tipos de interés, puesto que ya son bajos y, en algunos casos, negativos. Para muchos, la deuda nacional ha seguido creciendo. La eficacia de la flexibilización cuantitativa para impulsar la economía ha tenido efectos decrecientes, pero sigue siendo una herramienta para financiar el gasto público. Para pedir prestado, el gobierno emite acciones de tesorería, que son compradas y mantenidas por su propio banco central. Intuitivamente, este es un concepto circular y la intención original era que los bancos centrales lo vendieran a lo largo del tiempo, pero hasta la fecha, poco se ha hecho. A finales de abril de 2020, el balance de la Reserva Federal de los EE.UU. era de más de 6 billones de dólares. El del Banco Central Europeo era de más de 5 billones de euros.

El papel de la banca en las recesiones

Entonces, ¿pueden los países pedir más préstamos? Sí, siempre y cuando haya confianza, ya que la confianza determina la voluntad de prestar. Algunas estimaciones dicen que los gastos de emergencia de marzo y abril de 2020 aumentaron la relación entre la deuda y la producción económica en muchos países en 10 a 15 puntos porcentuales. Hasta ahora, todavía hay capacidad para que aumente.

¿Qué pasa con los bancos? ¿Habrá quiebras bancarias? La respuesta corta es: probablemente no, mientras los gobiernos puedan seguir pidiendo prestado. La importancia de

los bancos es que son colectivamente un instrumento para sacar a las economías de la recesión. Los gobiernos pueden elaborar planes generales, pero los bancos son los conductos que canalizan la ayuda financiera a las empresas que los directores de los bancos consideran más viables.

La viabilidad depende ahora de un mayor número de incertidumbres externas. Si el distanciamiento social se hace permanente, por ejemplo, ¿cuán viables serán los restaurantes o la industria turística? ¿Cómo se adaptarán? ¿Presentará la nueva normalidad nuevas oportunidades? Los prestamistas exigirán planes comerciales realistas lo suficientemente flexibles como para adaptarse a diferentes escenarios. Es probable que las prácticas de trabajo cambien en el futuro; las empresas necesitarán financiación para invertir rápidamente en nuevas tecnologías (en particular digitales) y en su propia infraestructura. Los bancos tienen un interés directo en los préstamos: un cliente ayudado en un momento de crisis a menudo se convierte en un cliente leal de por vida. Sin embargo, los bancos dependen de que los préstamos sean atendidos y finalmente devueltos. En algún momento, es posible que los bancos tengan que aceptar que los riesgos se han vuelto demasiado altos, y en las recesiones, de las muchas empresas de cuidados financieros intensivos, sólo algunas sobreviven.

Lecciones del pasado

La recesión tras la crisis financiera de 2007/09 puede ofrecer algunas lecciones. Los gobiernos y los bancos centrales se enfrentaron a los mismos dilemas que los bancos minoristas tienen con sus clientes problemáticos: tirar el buen dinero a los malos negocios, o dejar que la empresa fracase. En 2007, el Banco de Inglaterra estaba preocupado por el riesgo moral: temía que si rescataba a un banco, haría que otros bancos fueran menos prudentes porque asumirían (en el peor de los casos) que ellos también serían rescatados. Northern Rock fue finalmente apoyado. Esto resultó costoso, y el gobierno terminó nacionalizando el banco. Los ahorradores estaban protegidos, pero el préstamo se vendió con un descuento. En 2008, preocupaciones similares sobre el riesgo moral llevaron al colapso de Lehman Brothers. En este caso, la Reserva Federal de los Estados Unidos consideró que Lehman había ignorado las advertencias sobre sus operaciones y decidió no salvarlo.

En ambos casos, ninguno de los dos bancos fue considerado esencial para la economía. Sin embargo, sus colapsos produjeron consecuencias de gran alcance e imprevistas. Horas después de la quiebra de Lehman Brothers, una de las mayores compañías de seguros de EE.UU., AIG, también buscó secretamente ayuda para evitar el colapso. Se salvó por el daño sistémico que su fracaso habría ocasionado al sistema financiero estadounidense y mundial. Cuando todo esto se hizo público, desencadenó una pérdida masiva de la confianza pública en los bancos, en la economía y en el propio sistema político. Los inversionistas entraron en pánico y vendieron, sin importar el precio. Los mercados bursátiles se derrumbaron en todo el mundo.

Los políticos son propensos a subestimar los riesgos porque los pronósticos y advertencias a menudo exageran los problemas, pero no siempre. En 2007 y 2008, los políticos se dieron cuenta demasiado tarde de que la banca de inversión se había entrelazado con la banca minorista. Este riesgo sistémico significaba que la quiebra de un banco podía desencadenar una reacción en cadena en la que otros también fallarían, amenazando con colapsar el sistema financiero mundial. Separar esta interdependencia fue una de las primeras prioridades después

de 2008. Los viejos políticos han seguido adelante. Los países están ahora bajo una nueva gestión. Lo que importa ahora es si harán caso, o incluso si serán conscientes de las lecciones del pasado.

Los cambios desde la última recesión

Desde 2008, otras medidas para fortalecer los bancos en toda la UE han incluido el aumento de sus reservas de capital y una reglamentación más intrusiva de los préstamos. Como resultado, los bancos tradicionales se han vuelto significativamente más burocráticos y menos rentables. Especialmente en los países de Europa septentrional, nuevos bancos más dinámicos y empresas innovadoras de tecnología financiera (“*fintech*”) han atraído a los clientes más jóvenes, el grupo demográfico que ahora se ve más afectado por el bloqueo económico. También han surgido formas alternativas de préstamo. Los vehículos de capital privado tienen ahora una presencia significativa, prestando directamente a las pequeñas y medianas empresas, muchas de las cuales habían sido rechazadas por los bancos convencionales excesivamente prudentes.

Estos nuevos contendientes aún no han sido sometidos a prueba en una recesión, y hay algunas constancias, basadas en recientes paquetes financieros de emergencia, de que el impacto que tienen en la economía aún no se ha apreciado plenamente. Los préstamos entre pares en particular presentan un riesgo moral, porque se han comercializado ampliamente, en particular entre inversores ingenuos, y sus préstamos han sido a menudo para empresas rechazadas por instituciones de préstamo más convencionales. Queda por ver si estos prestamistas están preparados, o tienen los recursos, para mantener a flote a los clientes con dificultades.

No obstante, las medidas de los últimos diez años han tenido un efecto importante: los bancos aceptan que hoy en día no pueden actuar de manera imprudente ya que el fracaso es una posibilidad. Esto, junto con el aumento de las restricciones, les ha obligado a asumir menos riesgos y a asegurarse de que evalúan minuciosamente las propuestas de préstamo. Los reguladores les han animado a pecar de precavidos. No puede sorprender entonces que ahora, en la crisis actual, se haya acusado a los bancos de tardar demasiado tiempo en responder a los clientes, de no ayudarles en todo lo que podrían y de restringir los nuevos préstamos sólo a sus clientes. Los bancos tienen que asegurar su propia supervivencia. Es poco probable que asuman el riesgo de los préstamos de otras instituciones financieras.

Mirando hacia adelante y más ampliamente

En el plano interno, las medidas para reducir la tasa de infección se traducirán en altos niveles de deuda, que probablemente den lugar a una reducción del gasto público y a una mayor austeridad a mediano y largo plazo. Esto tendrá un impacto social. El creciente populismo podría ejercer presión política para que se aumenten los impuestos sobre las empresas y la riqueza personal.

En el plano internacional, mucho depende de lo bien que lo haga el mundo desarrollado. Habrá presión para reducir la dependencia de las cadenas de suministro mundiales, lo que

podría dañar los mercados y las economías del mundo en desarrollo. Durante algún tiempo, los nacionalistas del mundo desarrollado han presionado para restringir el gasto en ayuda exterior. Es probable que esto se intensifique si, como parece probable, el mundo desarrollado lucha para hacer frente a esta situación.

En respuesta al Covid-19, muchos países en desarrollo han intentado confinar a sus poblaciones y sus economías. Sin embargo, han prestado poco apoyo financiero a quienes han perdido sus medios de vida. En consecuencia, los pobres de los países en desarrollo (que dependen especialmente del sector no estructurado) se enfrentan a una difícil elección: aislarse con la certeza de perder sus magros ingresos; o seguir como de costumbre y arriesgarse a infectarse, pero con la posibilidad de esquivar las balas del virus o enfermarse sólo levemente. En cualquiera de los dos casos, las economías se verán afectadas. En cuanto a los sistemas bancarios, al igual que en el mundo desarrollado, sólo apoyarán a los negocios que tengan más probabilidades de ser viables en el futuro.

La reducción de la cooperación mundial ya se ha manifestado en recortes de financiación y aranceles. Esto podría resultar miope. Porque el aumento de las infecciones en los países en desarrollo repercutirá en las economías avanzadas a través de la reducción de la demanda de sus exportaciones y de las oleadas de migrantes. Las malas condiciones de salud en el mundo en desarrollo podrían desencadenar una repetición de todo el ciclo, lo que sometería a los sistemas, incluidos los bancarios, a una mayor presión. Para evitar que estos desastres ocurran en el futuro será necesario mejorar la planificación de contingencia, la preparación y la cooperación mundial. ¿Habrá voluntad política para reaccionar a tiempo?

Conclusión

Sabemos que existe una correlación entre el fracaso de los bancos y las depresiones económicas - los bancos y las economías disfrutaban de una relación simbiótica, lo que hace difícil separar la causa del efecto. El mejor plan de juego para los políticos es evitar que los bancos se derrumben, ya que esos fracasos pueden tener consecuencias negativas inesperadas tanto para las economías como para el bienestar social. Sin embargo, después de restringir la libertad de movimiento de los bancos tradicionales y de fomentar una mayor competencia, los gobiernos también deben considerar ahora las consecuencias. Tal vez convenga adoptar medidas diferentes si se considera que otras instituciones de crédito ejercen ahora una influencia significativa en la economía en su conjunto. El hecho de que las instituciones financieras fracasen o no en la actualidad es, en última instancia, una decisión política. Sin embargo, en este caso, los políticos se ven limitados por la salud de la economía de su país y su capacidad para obtener préstamos. Es probable que sus decisiones también se vean influidas por el creciente clamor de la opinión pública.

Sección C

Perspectivas nacionales y regionales

Capítulo 18

La crisis del Covid-19 y los Estados Unidos

¿Volver al papel de hegemon benigno o perpetuar una aberración?

Andreas Falke

La crisis del Covid-19 parece haber golpeado a los Estados Unidos de manera inesperada. A principios de 2020, el Presidente Trump esperaba conseguir una fácil victoria en la reelección, gracias a una economía fuerte y a un campo de aspirantes demócratas dividido. En cuanto al mundo exterior, la administración Trump había construido una imagen de impenetrabilidad, al no estar sujeta a influencias externas incontroladas. Bajo la administración Trump, los Estados Unidos se moverían de acuerdo a sus propias reglas, y no tendrían que rendir cuentas a nadie, sino que harían responsable a cualquier otro actor de acuerdo a sus normas. Se impusieron medidas unilaterales sobre el comercio y las corrientes migratorias.

Entre los principales competidores de los EE.UU., China se vio obligada a hacer grandes concesiones en materia de comercio. Los aliados de América en Europa y Asia también fueron sometidos a demandas sobre el comercio y las contribuciones de seguridad, pero fueron declarados esencialmente como irrelevantes. Los términos de las alianzas serían definidos por los EE.UU. o las alianzas serían declaradas obsoletas si los aliados no consintieran en los términos de Washington. Los intereses de EE.UU. serían el único paradigma, aunque esto era en gran medida una ilusión. Sin embargo, este enfoque alimentaba bien la narrativa que la administración Trump estaba usando y era aceptada por la base electoral de Trump y la corriente principal de los republicanos. Cualquier reclamo de liderazgo global fue descartado como costoso o innecesario para el bienestar de los Estados Unidos.

La ilusión de que los Estados Unidos podían ir solos se rompió con la pandemia del Covid-19. Sin embargo, la reacción de la administración Trump era predecible: negación. Durante la última semana de febrero 2020 Trump dijo que “el coronavirus está muy controlado en los EE.UU.”, evidentemente sintiendo que una gran epidemia en los EE.UU. sería una amenaza para la economía del país y su propia reelección. Su única acción en ese momento fue la prohibición de la entrada de ciudadanos chinos a los EE.UU., pero no del regreso a la patria de ciudadanos estadounidenses. El comportamiento de Trump para hacer frente a la crisis siguió siendo errático en todo momento. La auto felicitación y evitar cualquier responsabilidad por la falta de un liderazgo rápido y centrado, así como la sugerencia de falsas curas fueron los sellos de la respuesta de Trump.

Los EE.UU. no se libraron de la crisis. Se produjeron grandes brotes desde el estado de Washington, Michigan, hasta Nueva York y la ciudad de Nueva York. Ningún estado se salvó y un cierre temporal nacional se hizo inevitable. A finales de mayo de 2020 el número de muertes en los EE.UU. superó las 100.000, el 28,3% del total mundial, con 1,69 millones de infecciones reportadas de un total global de 5,65 millones¹. Las pruebas de detección a nivel

¹ Financial Times, “Coronavirus: US Death Toll tops 100,000 – as it happened”, 27 de maio 2020. En línea:

nacional fueron lamentablemente inadecuadas. La economía entró en la peor recesión desde los años 30. A mediados de abril 20 millones de estadounidenses habían reclamado el subsidio por desempleo y la propia tasa de desempleo alcanzó el 17% desde el 3,5% en tiempos anteriores a la crisis. Una caída de la economía comparable a la de la depresión de los años 30 sigue siendo una posibilidad real. La ayuda de emergencia tuvo que ser aprobada, pero las estructuras administrativas estaban abrumadas. Una sensación de profunda crisis se apoderó del país. No sólo Trump, sino también el excepcionalismo americano se vio afectado. El punto más bajo se produjo cuando Trump alentó las protestas de resistencia contra las medidas de distanciamiento social en los estados dirigidos por gobernadores demócratas. Los primitivos impulsos partidistas superaron el imperativo de una estrategia nacional consistente.

Al final, el Gobierno federal movilizó sus importantes recursos de asesoramiento y experiencia científica, pero Trump dudó en seguir un consejo sensato si no encajaba en su esquema de cosas. “Un cierre nacional no es una solución sostenible a largo plazo... creo que tendremos muchos Estados abiertos relativamente pronto”.

La administración Trump tampoco tenía respuestas adecuadas a los problemas internacionales. No se hizo ningún intento por un esfuerzo conjunto y multilateral para combatir el brote de la pandemia. Los servicios de inteligencia de los Estados Unidos ya habían identificado en 2008 el riesgo de una pandemia mundial. El propio Director de Inteligencia Nacional de Trump, en su evaluación de la inteligencia nacional, destacó la aparición de un patógeno respiratorio como uno de los acontecimientos más perturbadores posibles. Dada su profunda desconfianza en los servicios de inteligencia y sus capacidades analíticas, Trump ignoró totalmente estas advertencias durante tres años, y estaba dispuesto a sacrificar vidas en el altar de su ego².

Técnicamente los EE.UU. tenían todos los recursos para formular una respuesta global, pero fracasaron debido a la negligencia de su liderazgo. Tendencias como el desprecio por la experiencia científica y analítica, así como el desprecio por la cooperación multilateral o plurilateral estaban, por supuesto, presentes en la era Trump mucho antes del brote del Covid-19. La administración disolvió la dirección del Consejo de Seguridad Nacional que supervisaba las amenazas de pandemia, una entidad introducida por la administración de Obama a raíz del virus del Ébola en África, a la que la administración de Obama dedicó considerable atención y recursos, aunque la amenaza era más distante que la mayoría de las demás enfermedades. Se desmantelaron los puentes de cooperación internacional. Los EE.UU. renunciaron a todo potencial para desempeñar una hegemonía benigna o ilustrada.

En cambio, el Gobierno de Trump culpó a China del brote, tratando de desviar la atención de sus propios fallos y omisiones, en lugar de buscar una relación constructiva, aunque crítica, que contribuyera a explorar los orígenes del brote y a encontrar soluciones conjuntas. Europa no figuraba en absoluto en los cálculos de la administración, salvo por una prohibición de viajar sin previo aviso, dirigida a la UE, que ahora se identificaba como la nueva fuente

<https://www.ft.com/content/ce7f3564-c997-339c-ad3d-c6d092fb7f1e?emailId=5ecee5072ddda8000445c4e7&segmentId=3d08be62-315f-7330-5bbd-af33dc531acb>.

² Kent Harrington, “The Spies Who Predicted COVID-19”, *Project Syndicate*, 16 de abril 2020. En línea: https://www.project-syndicate.org/commentary/us-intelligence-coronavirus-pandemic-by-kent-harrington-2020-04?utm_source=Project+Syndicate+Newsletter&utm_campaign=6ea3a6f0d6-sunday_newsletter_19_04_2020&utm_medium=email&utm_term=0_73bad5b7d8-6ea3a6f0d6-93816861&mc_cid=6ea3a6f0d6&mc_eid=11777b8bb6.

principal de infecciones. No se elaboró ningún plan de acción conjunto, nada apuntaba a un enfoque transatlántico conjunto. En su lugar, la administración trató de comprar una empresa alemana de nueva creación que estaba en camino de desarrollar una vacuna prometedora para que fuera controlada por los estadounidenses. Si bien parece justificada una investigación de la respuesta y de las acciones de la Organización Mundial de la Salud (OMS) en la fase inicial del brote, la suspensión de la financiación de los Estados Unidos en medio de una pandemia fue una respuesta completamente desproporcionada. En cuanto al comercio, el liderazgo estadounidense en el flujo de medicamentos y equipos de protección habría sido útil, pero la administración permaneció estancada en sus actitudes proteccionistas y unilaterales. Cualquier movimiento se centraba en un estrecho cálculo político, y erróneo, de autosuficiencia. El papel del hegemón benigno que proporcionaba bienes públicos globales por interés propio ilustrado ni siquiera se consideró.

En muchos sentidos, la crisis del Covid-19 no contenía los peores instintos de la administración, sino que sólo los ponía más en evidencia. Culpar a los enemigos nacionales y a los adversarios extranjeros, y exculparse de cualquier defecto. Si bien la actitud de ir por libre no se limitó a los Estados Unidos, si se hubiera producido alguna noción de una solución de gobernanza mundial, se habría esperado que los Estados Unidos estuvieran a la cabeza. Por el contrario, Washington contribuyó y profundizó la tendencia a la atrofia en el sistema internacional³.

Aún no se sabe cómo se desarrollará la crisis para los países individuales o para el sistema internacional en su conjunto. Sin embargo, se puede suponer que la crisis dejará tras de sí sociedades muy traumatizadas y economías dañadas. Esto plantea la siguiente pregunta: si los Estados Unidos no desempeñan un papel principal para hacer frente a la crisis, ¿hay algún otro país que pueda asumir ese papel? La UE está probablemente demasiado fragmentada por sus propias divisiones. Esto deja a China, que afirma enérgicamente que ha afrontado la crisis con éxito en su propio país, pregonando su amplia red de vigilancia y control de la población como un ejemplo a seguir para todos los demás países. China también ofrece asistencia y asesoramiento a los países que lo necesitan, pero no por motivos altruistas⁴. China tiene graves problemas de rendición de cuentas y transparencia⁵. Se sigue sospechando que aprovechará la crisis para establecerse como una hegemonía menos que benigna. Una advertencia de esto son los posibles planes de las empresas estatales chinas para comprar las empresas europeas en dificultades y endeudadas y los intentos de China de dominar las organizaciones internacionales como la OMS. China está vendiendo el mismo autoritarismo que fue responsable de encubrir inicialmente el brote del virus como una virtud. Puede que China se vea a sí misma como ganadora de la crisis, pero es poco probable que pueda reclamar el papel de actor ilustrado en el sistema internacional.

Como resultado, tenemos un vacío en el sistema internacional sin que ninguna gran potencia esté dispuesta o sea capaz de reclamar un papel de liderazgo. Podría decirse que esta tendencia existía antes de la crisis del Covid-19. Esto ha exacerbado el vacío hegemónico,

³ Daniel W. Drezner, Ronald R. Krebs, Randall Schweller, “The End of grand strategy. America must think small”. *Foreign Affairs*, mayo/junio 2020.

⁴ Klaus Larres, “China turns on the charm and angers Trump as it eyes a global opportunity in coronavirus crisis”, *The Conversation*, 20 de abril 2020. En línea: https://theconversation.com/china-turns-on-the-charm-and-angers-trump-as-it-eyes-a-global-opportunity-in-coronavirus-crisis-136132?mc_cid=16c662d5cb&mc_eid=2d8dd1f97d.

⁵ Jamil Anderlini, “Why China is losing the coronavirus narrative”, *Financial Times*, 20 de abril 2020, p. 17.

contribuyendo a la creciente atrofia del sistema internacional. ¿Cómo será un mundo post-corona, y cuál será el papel de los EE.UU. en él? Los EE.UU. podrían tratar de reclamar el papel del hegemón benigno, podrían buscar un acomodo limitado con China, o simplemente seguir con el enfoque unilateralista de la administración Trump. Las opciones dos y tres consolidarían la tendencia a la inestabilidad del sistema internacional, aunque la opción dos, una especie de acuerdo, sería ligeramente menos desestabilizadora, pero menos probable.

La primera opción implicaría que los Estados Unidos apoyaran un esfuerzo de reconstrucción mundial, coordinaran con sus aliados las políticas posCovid-19, en particular evitaran las políticas de “empobrecer al vecino” en lo que respecta al comercio, las subvenciones y las inversiones, y encontrarán soluciones para la distribución equitativa de posibles medicamentos y vacunas. Para que se produzca este escenario, será necesario un cambio político interno en los Estados Unidos. La condición necesaria para que esto ocurra sería que Trump sea derrocado en las elecciones presidenciales de noviembre de 2020 por el presunto candidato demócrata.

Es más difícil que nunca predecir el resultado de las próximas elecciones. Trump se ha perjudicado a sí mismo por su lenta e inconsistente respuesta a la crisis, y sus erráticas y extravagantes afirmaciones en sus conferencias de prensa del coronavirus. Trump ha sido incapaz de unificar la nación en una crisis nacional única, una situación que suele dar a los presidentes la oportunidad de establecerse como cuidadores del bien común (por encima de pequeñas disputas partidistas) y estadistas. No obstante, nunca se debe subestimar la capacidad de Donald Trump de azotar a su base, y de apuntar a sus oponentes con todo tipo de alegaciones ridículas que resonarán y se multiplicarán en la burbuja mediática de la derecha. También hay muchas cuestiones de procedimiento y justicia en una elección durante una pandemia que Trump y sus leales republicanos explotarán al máximo. Lo único que está claro es que las elecciones se lucharán sobre la mejor manera de lidiar con la crisis del Covid-19 y las consecuencias económicas.

Una futura administración Biden hará todo lo posible por distanciarse sustancialmente de las políticas de la administración Trump. Esto puede ser más fácil de decir que de hacer y más difícil en la política comercial ya que una campaña electoral de Biden trataría de recuperar los votos de los americanos blancos de la clase trabajadora. Los demócratas traen su propio bagaje proteccionista, y el ala proteccionista del partido liderada por Bernie Sanders exigirá concesiones en la plataforma electoral. Un retorno sin problemas al *status-quo-ante* será difícil en el comercio, pero también en otras áreas políticas⁶.

¿Podría la administración Biden llenar el vacío en el sistema internacional, reclamar el papel de hegemón benigno y apoyar los elementos multilaterales del sistema internacional? Si el Gobierno de Biden toma las riendas del poder se enfrentará a un país al menos parcialmente traumatizado, y a una importante dislocación social que ha afectado de manera desproporcionada a las minorías y a los pobres, es decir, a una situación que exige lo que Obama llamó “construcción de la nación en casa”. Dadas las presiones internas, la atención se centrará principalmente en las necesidades internas, por ejemplo, en la creación de un sistema de atención de la salud que sea más resistente a las crisis de salud pública. Será difícil argumentar de forma proactiva que las organizaciones internacionales como la OMS y la OMC pueden ser

⁶ Andreas Falke, “Die US-Handelspolitik unter Präsident Trump: Abschied von den USA als Ordnungsmacht im Welthandelssystem”, *ZFAS*, 12:1, 2020, pp. 37-50.

útiles para promover el interés de los Estados Unidos. Lo más probable es que los llamamientos para compartir la carga continúen, pero con un toque mucho más suave y menos conflictivo.

La cuestión es si una nueva administración tiene la energía y los recursos para llenar el vacío hegemónico. Esto implica que habrá más continuidades en la política hacia el sistema internacional y sus instituciones de lo que otros actores internacionales pueden esperar. La crudeza de la retórica, los cambios bruscos de política y el comportamiento errático pueden ser cosa del pasado. Eso sería claramente un resultado preferible para los EE.UU. y el mundo. Sin embargo, el retorno a la autoridad moral y al liderazgo hegemónico puede eludir a la nueva administración también. La aberración que representaba la administración Trump habría terminado, pero invariablemente dejará profundas huellas que dominarán la política interna de los EE.UU. y las actitudes de los EE.UU. hacia el sistema mundial en el futuro próximo.

Capítulo 19

China después de la pandemia

¿Cómo sobrevivir al escepticismo internacional y a la desconfianza interna?

Cátia Miriam Costa

Después de seis meses de su brote, nadie sabe aún el impacto real que el Covid-19 tendrá en el comportamiento humano, las sociedades y la política. La gente lucha en todo el mundo para encontrarle sentido a un desafío de tal magnitud que afecta a su forma de trabajar, a sus relaciones con la familia y los amigos, y a organizar su vida de forma segura. Por encima de todo, la gente espera volver a su vida “normal” con una sensación de seguridad. Mientras que la racionalidad empuja a buscar soluciones y modelos alternativos de comportamiento a nivel individual, nacional e internacional, el instinto apunta a buscar culpables y a identificar a los responsables de esta pandemia. Si las reacciones emocionales prevalecieran sobre una evaluación analítica y racional de la situación, entonces la desinformación, las noticias falsas y la propaganda, podrían encontrar un terreno fértil e incluso convertirse en una amenaza tanto para la estabilidad nacional como para la paz internacional. La elección de un enfoque racional depende en gran medida de la forma en que los dirigentes políticos y las instituciones nacionales consideren este nuevo contexto.

El lenguaje y la narrativa del Covid-19 contribuyen a dar forma al marco del debate. Sugerir que “estamos en guerra” contra este nuevo virus, como muchos políticos y medios de comunicación han dicho repetidamente, puede ser engañoso no sólo en términos de discurso sino también de acción. Esto no es una guerra. Es una lucha, tal vez incluso una batalla contra el virus, pero sobre todo es un reconocimiento del hecho de que la ciencia y la tecnología no tienen respuestas inmediatas para todo y que la humanidad es todavía frágil en su relación con la naturaleza. De hecho, la guerra podría llegar, de verdad, después, con el potencial de conflicto y competencia que pueden traer la falta de recursos, la crisis económica y el malestar social. La guerra es un fenómeno humano, basado en una secuencia de eventos conflictivos que llevan a unos grupos humanos contra otros grupos humanos. La lucha contra el Covid-19 no es una guerra. Sin embargo, puede ser el episodio que acelera el cambio que el mundo ya estaba experimentando de alguna manera debido a la tensión provocada por el cambio tecnológico, económico, comercial y de poder.

La competencia económica y tecnológica entre los Estados Unidos de América y la República Popular China puede ser sólo el comienzo de una tendencia más amplia: la revisión del modelo de globalización y de gobernanza internacional. La pandemia aceleró este proceso y le dio un nuevo marco. La gente ahora es consciente de las limitaciones en el control de la naturaleza e incluso de sus propias vidas. La *interdependencia compleja* fracasó precisamente cuando la gente más la necesitaba para suministrar mascarillas u otros equipos para hacer frente a la pandemia. Esto plantea la pregunta de quién está más preparado para liderar el cambio.

Desafíos chinos: pacificar la sociedad en casa

A diferencia de lo que la mayoría de la gente piensa, durante la pandemia en China, existía la convicción generalizada de que los dirigentes del país debían introducir algunas reformas en la política. La gente exigió más transparencia a las autoridades y, simultáneamente, que el gobierno escuchara a la gente común. El reconocimiento y el homenaje al médico que identificó el virus por primera vez fueron sólo una de las formas que encontró la gente común para mostrar su decepción con las autoridades locales y el gobierno central. La gratitud que expresaron a este médico fue de alguna manera un desafío al poder político, exigiendo políticas públicas que favorecieran a los ciudadanos y no el mantenimiento del poder. El Presidente Xi Jinping respondió a esta búsqueda introduciendo medidas masivas para contener la pandemia. Además, el gobierno central introdujo un enfoque diferente en su estrategia de comunicación sobre el virus, haciendo de los ciudadanos una parte integral de la solución que el gobierno había planeado.

Antes de la pandemia, la sociedad civil china ya había exigido, desde hacía tiempo, un tipo de gobierno nacional y local más cercano a los intereses de los ciudadanos. Cuestiones como el medio ambiente, el cambio climático, el desarrollo sostenible y la atención sanitaria entraron en el debate público. Al mismo tiempo, la demanda de mayor transparencia en las políticas públicas también llegó a la esfera pública. Ya no se trata de aumentar los ingresos de las familias. Se trata de tener una vida sostenible y saludable. La pandemia contribuyó a aumentar la desconfianza interna porque la gente perdió algo de confianza en las autoridades durante la mala gestión inicial de esta crisis. A pesar de que con el paso del tiempo se ha ido recuperando terreno, las autoridades chinas tendrán que introducir reformas de gobernanza interna para dar cabida a las nuevas demandas que surgirán de la sociedad civil. El aumento de las demandas sociales y políticas puede contenerse si las autoridades encuentran la forma de volver a un fuerte crecimiento económico y asegurar la redistribución de los beneficios. La movilización de las fuerzas armadas con excelentes resultados en el control de la pandemia, el esfuerzo colectivo del pueblo chino para resolver la crisis y el discurso internacional contra China, pueden contribuir a reagrupar a la sociedad china, a fortalecer la administración en funciones y a impulsar la unidad nacional. No obstante, si las autoridades no son capaces de gestionar eficazmente las secuelas de la pandemia, restaurando el crecimiento económico y promoviendo la mejora social, es posible que se produzca un escenario de disturbios.

El gobierno central y el Presidente Xi Jinping son conscientes de la creciente demanda de transparencia y de políticas públicas más abiertas. Estas demandas no provienen exclusivamente del interior del país, sino también de la diáspora china en el extranjero. La migración china es hoy en día un pilar importante para la presencia china en el mundo. Las autoridades centrales de Beijing se conectan con los expatriados como una forma de mantener una red mundial de influencia. Hoy en día, los migrantes chinos son cada vez más educados, ricos y capacitados para participar activamente en la vida social de los países de acogida. Su papel de “intermediarios” o “corredores” entre China y los países en los que viven ha aumentado considerablemente.

Las autoridades chinas se enfrentarán a una cierta desconfianza, como uno de los principales desafíos internos. Esto también es pertinente para la recuperación económica, ya que la confianza es un factor importante para el éxito económico. Además, desde el punto de

vista cultural, la confianza es la base de las relaciones humanas en China y un pilar de la comprensión china de las relaciones provechosas para todos. Este principio, basado en el confucianismo, defiende también el respeto a la jerarquía, que permite el cambio si se respeta el orden. El gobierno chino es perfectamente consciente de ello. Pekín entiende que el proyecto del Sueño Chino puede fracasar si la gente no tiene confianza en su pilar clave. Por lo tanto, la restauración y el aumento de la confianza interna es el principal desafío que China va a enfrentar en los próximos meses o incluso años.

China en la arena internacional

Las relaciones internacionales se están reformando y ajustando a un nuevo contexto. Se está creando un escenario post-Covid-19, mientras que los estados siguen luchando contra el virus y la incertidumbre que traerá consigo. Algunos analistas prevén un nuevo orden, desmantelando el orden multilateral liberal, bajo la apariencia de una “nueva Guerra Fría” que enfrenta a los Estados Unidos y a China. Otros, más cautelosos, sugieren que los países que muestren más resistencia y una mejor gestión de la crisis se convertirán (o seguirán siendo) la(s) potencia(s) mundial(es). Algunos aspectos de un supuesto nuevo orden merecen mayor atención.

Antes de la pandemia, la globalización ya se ponía en tela de juicio. Muchos Estados expresaron dudas sobre el beneficio que estaban obteniendo del modelo existente. Los Estados Unidos fueron los primeros en cuestionar la globalización y la forma en que estaba diseñada (en gran parte por los propios Estados Unidos), en cuanto la globalización ya no garantizaba claramente el liderazgo de Estados Unidos. Al mismo tiempo, Washington comenzó a desconfiar y a socavar el sistema multilateral. Por el contrario, China surgió como defensora del multilateralismo y la globalización. Pekín trata ahora de presentarse como un defensor a favor del sistema actual de organización y regímenes internacionales. Después de todo, este sistema permitió el gran crecimiento y la internacionalización de la economía china en la escena mundial.

Además, China ha promovido tanto el modelo de globalización como una práctica diplomática de “*bilateralismo a través del multilateralismo*”, basada en las organizaciones que ha creado y en las que participa, como el Foro de Cooperación China-África, el Foro China-CELAC o el Foro de Macao. Además, el proyecto internacional emblemático de China, la *Iniciativa de la Franja y de la Ruta*, sigue un modelo anclado en el multilateralismo, ya que trata de estimular una red internacional basada en acuerdos bilaterales e iniciativas regionales. En consecuencia, China se siente ahora cómoda con los mecanismos internacionales en los que participa. Curiosamente, esos mecanismos no son muy diferentes de los que utiliza la Unión Europea para la cooperación con África o América Latina. Cuando China no pudo participar en las organizaciones internacionales existentes, Beijing introdujo otras iniciativas creando por ejemplo instituciones financieras internacionales y bancos de desarrollo.

La globalización y el multilateralismo se ajustan a los intereses de China. Favorecen la presencia internacional de China y, al mismo tiempo, no comprometen el mantenimiento de unas relaciones bilaterales sólidas. China no revolucionó ni cambió sustancialmente ningún modelo de relaciones internacionales. En cambio, China se adaptó con éxito y aprovechó plenamente el orden internacional. Incluso cuando China alcanzó una posición como jugador

decisivo para el orden internacional, Beijing se abstuvo de desafiarlo. China respetó los mecanismos tradicionales y los complementó con otros nuevos, que seguían el mismo modelo o uno similar. En realidad, no ha cambiado mucho el orden internacional posterior a la Segunda Guerra Mundial desde que China ocupó su puesto permanente en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas en 1971. Al menos, no por la voluntad o las acciones de China.

China jugó principalmente con las reglas establecidas por otros y usó un enfoque pragmático de “unirse al club”. Recientemente, China se ha vuelto quizás “demasiado igual” a otras grandes potencias, por lo que otros estados la perciben como una amenaza potencial a su estatus e intereses. Sin embargo, mirando hacia atrás, China sólo ha aplicado las reglas del juego y las ha convertido en su ventaja. La exitosa política de *Investigación, Desarrollo e Innovación* de Beijing se financió tanto con iniciativas de investigación nacionales como con inversiones chinas en proyectos de investigación de otros países. Esto dio lugar a que China pasara de la posición de “*fábrica del mundo*” a la de “*laboratorio del mundo*”, basada en la ciencia y la tecnología. China también ha dislocado industrias de trabajo intensivo a otros países en desarrollo y, al mismo tiempo, ha mejorado sus propias industrias de alta tecnología. Este cambio se ha producido aproximadamente en el último decenio y ha provocado tensiones con los países competidores.

En este contexto de intensa competencia internacional por el comercio y la tecnología, estalló la crisis de Covid-19. El hecho de que el virus se originara en China, y desde allí se expandiera a todo el mundo, estimuló el escepticismo y la cautela internacional hacia China. Para ser claros: Para algunos países, el Covid-19 se convirtió en un tema a añadir a la competencia sobre el comercio, el 5G u otro avance tecnológico. Algunos países tienen ahora sospechas sobre el origen real y la difusión del virus, así como sobre las responsabilidades reales de China y su papel en la pandemia. Estados Unidos fue el primero en airear la idea de que China debería pagar alguna compensación por las pérdidas económicas causadas por el virus a otros países; otros estados, especialmente en el mundo anglosajón, siguieron el ejemplo. China reaccionó con firmeza y desdén ante tales acusaciones. De hecho, Beijing se presenta ahora como un campeón de la solidaridad internacional. China ha enviado equipos médicos y otras ayudas a los países más afectados por el virus. Algunos observadores, e incluso algunos líderes políticos, principalmente en Occidente, consideran que estas iniciativas, la llamada “diplomacia de las mascarillas”, es sólo una forma de promover el poder blando y superar el daño de reputación que China sufrió por la propagación de la pandemia.

Es poco probable que China supere fácilmente este escepticismo. Países como los Estados Unidos o Australia parecen particularmente críticos. Aun así, China puede intentar utilizar el multilateralismo para apoyar a los Estados en dificultades y seguir con sus proyectos internacionales. No será fácil, pero la interdependencia puede ayudar a la estrategia y el discurso chinos de complementariedad, intereses mutuos y solidaridad internacional. En última instancia, China no necesita cambiar o rechazar el orden internacional actual para mantener su rol relevante en él. Es probable que se produzca una intensificación de la competencia, también en lo que respecta a la narración de la crisis y la remodelación del sistema internacional.

Conclusión

Después de la pandemia, China tendrá que enfrentar su modelo de desarrollo y su estrategia de política exterior. La pandemia del Covid-19 sólo ha acelerado un proceso que ya estaba en marcha en la sociedad china. La creciente demanda de transparencia ya era un hecho en este país. En el plano internacional, China no ha hecho más que suscitar más escepticismo, especialmente de los países que ahora temen que el gigante asiático pueda superar la crisis más rápido y mejor que ellos. China se encuentra en una encrucijada. Los próximos pasos determinarán si su modelo político sigue siendo viable. Aun así, si el país asiático estuviera aislado internacionalmente, éste podría sentirse tentado a aumentar su propia capacidad industrial y tecnológica interna, por un lado, y a buscar más socios no tradicionales a nivel internacional. Esto puede resultar en una clara pérdida para Occidente. La cooperación en esferas como la ciencia y la tecnología sigue siendo la mejor opción para comprometerse con China y promover un ambiente internacional pacífico.

España: similitudes y diferencias con el entorno europeo

Walther L. Bernecker

Entorno y contexto

Hay fenómenos que definen una época. Este es el caso del coronavirus que no deja rincón sin infectar de la actualidad mundial. Este virus ha puesto en jaque a gobiernos que se consideraban cuasi invulnerables y poderosos, ha gripado la máquina que hace funcionar la globalización, ha colocado la economía en el momento más crítico desde la crisis financiera de 2008/2010 –algunos incluso dicen, desde la Segunda Guerra Mundial. Cuando, a comienzos de 2020, el coronavirus empezó su carrera hacia la muerte y la destrucción económica, nadie podía intuir la gravedad que cobraría ya pocas semanas después. Las actuales generaciones -de todos los países, también y ante todo de España- en edad laboral se vieron inmersas en la crisis del coronavirus.

La actual generación española de edad media es la generación de tres crisis: primero, la gran recesión que siguió al desplome financiero y bancario de 2008/09, que si bien partió de Estados Unidos, se vio ampliamente reforzada en España por la burbuja inmobiliaria, con desempleo masivo, malvivir como mileurista y después nimileurista y falta de perspectiva; a continuación, la crisis del coronavirus con sus estragos en términos de salud, ocupación, nivel económico, vida social, con una altísima temporalidad y funestos empleos rotatorios; y en tercer lugar, la casi segura recesión económica del Covid-19 que durará probablemente años con un elevadísimo grado de incertidumbre existencial. Se trata de las generaciones que forman –en palabras del sociólogo Ulrich Beck– la “sociedad del riesgo”, con generaciones que tienen que construir su biografía sobre cimientos arenosos.

Daños materiales y perspectivas socio-económicas

Ya al comienzo de la pandemia, se podía escuchar en España la pregunta, por qué el país era más vulnerable que otros –exceptuando Italia– de su entorno europeo. La respuesta ni era ni es fácil, y probablemente hay que considerar todo un conjunto de argumentos. Un factor que debe ser tenido en cuenta es que el sistema sanitario español (absoluta y comparativamente de una calidad excelente) fue sometido desde la gran recesión de 2008/2010 a un estrés con intensos recortes de personal, capacidad y utillaje, que ha desacompañado su oferta respecto de su demanda exponencial en una crisis súbita. Por lo tanto, habría una relación entre las políticas de austeridad practicadas desde la primera crisis del euro hasta la irrupción del coronavirus. El gasto sanitario autonómico disminuyó entre 2009 y 2018 en 3.864 millones de euros (un 6%) por esos recortes aplicados por las autonomías y agravados por la política de austeridad central.

Pronto se puso de manifiesto que España saldría de la crisis, infligida por el coronavirus, de manera más rezagada que el resto de la Unión Europea, pues la estructura productiva, la deuda y el déficit públicos habían hecho al país más sensible al golpe económico. La pandemia

pudo golpear al país más severamente, porque España tiene un tejido productivo más atomizado y menos sólido, con una elevada proporción de pequeñas y medianas empresas (*pymes*). Las exportaciones se resentirán, al igual que el gasto de turistas y hogares en hoteles y restauración, que suponen unos doce puntos del Producto Interno Bruto (PIB).

A principios de mayo de 2020, las cifras conocidas hasta entonces eran devastadoras: España tenía más de 25.600 fallecidos y alrededor de 220.000 contagiados por el virus, pero también más de 123.000 recuperados desde el inicio de la pandemia. La primavera fue una pesadilla para el mercado laboral español. Después de una escalada tremenda en los primeros meses, el número de parados se elevó a 3,9 millones, y la afiliación a la Seguridad Social perdió cerca de un millón de cotizantes. En menos de dos meses crecieron las solicitudes al Banco de Alimentos en un 30%, en los comedores sociales el número se cuadruplicó, en Cáritas las peticiones de ayuda se triplicaron. Junto a la curva pandémica de la salud, las ciudades tuvieron que luchar en otro frente: el social.

La estructura productiva española se basa más en los servicios que en la industria, y lo perdido durante el confinamiento no se podrá recuperar. Para evitar el cierre total, muchas empresas ajustaron su plantilla al nuevo escenario, y la pérdida de puestos de trabajo seguirá también después del cierre de este manuscrito. La inversión pública y privada seguirá recortándose, como suele pasar cuando hay que hacer –como en el caso del coronavirus– un ajuste rápido en un contexto de incertidumbres. También la posición fiscal es, en España, más problemática que en otros países. La elevada deuda y déficit públicos son responsables de que el Gobierno no tenga la misma capacidad para tomar medidas como los países del centro y norte de Europa. Un ejemplo: Mientras que el Tesoro español ha puesto 100.000 millones en avales, el alemán ha anunciado que la cantidad sería ilimitada.

En España se ha optado por una respuesta muy precavida y gradual a la crisis, y los analistas están de acuerdo en que en el año corriente la economía caerá en un 10%, aproximadamente (en la gran recesión entre 2008 y 2013 se registró una caída del 9,5%). La pérdida de ingresos de las Administraciones Públicas superará, probablemente, los 40.000 millones de euros. Con unos 30.000 millones de déficit que ya se habían acumulado antes de la crisis, el agujero de las cuentas públicas puede rondar –según el Fondo Monetario Internacional (FMI)– los 100.000 millones de euros.

Uno de los problemas que España tiene que afrontar financieramente es que Europa ha fraccionado los mecanismos de ayuda. En lugar de armar una “bazuca” para lo que surgiera – como se había anunciado– la Unión Europea acordó que solo tocaría un 2% del PIB por Estado del *Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE)*. Es decir, que España podrá tomar de allí unos 25.000 millones. Y posiblemente, otro tanto del nuevo instrumento europeo de apoyo temporal para mitigar los riesgos del desempleo en emergencias (SURE). Pero quedan por financiar en el mercado más de 100.000 millones de euros.

Según cálculos del FMI, el déficit público de España del año 2021 será del 6,7% del PIB, mientras que el de la zona europea se cifrará en el 3,6%. Es decir que para cuando los países del Norte europeo hayan empezado a normalizar sus cuentas, quedará en evidencia que (junto a Italia) la economía española será la más perjudicada, con menos capacidad de recuperación y unas muy elevadas necesidades de financiación.

En vista de estos ingentes problemas, el Gobierno español tenía claro que las posibilidades de recuperación de una economía tan afectada como la española, dependían de que hubiera un gran “Plan Marshall” en la Unión Europea para los próximos años. El presidente del Gobierno Pedro Sánchez planteó un gran fondo de hasta 1,5 billones de euros financiado con deuda perpetua comunitaria, que se repartiría como transferencias –y no deuda– entre los países más afectados por la crisis. Este *Fondo para la Recuperación* debería financiarse a través del margen que existe en el Presupuesto de la Unión Europea entre el gasto real (en torno al 1%) del PIB y el techo de los llamados recursos propios (el máximo de los potenciales ingresos del club europeo, situado ahora en el 1,2%). El Ejecutivo español propuso elevar ese techo, lo que aumentaría considerablemente el potencial de endeudamiento de la Unión Europea. El *Fondo para la Recuperación* evitaría el endeudamiento masivo de los países del Sur y ayudaría a la recuperación de sus economías. No prestaría dinero a los países, como en los rescates de la gran recesión de 2008, sino que haría transferencias directas, no reembolsables, limitadas a la duración de la crisis: transferencias a fondo perdido, garantizadas a través de las instituciones de la Unión Europea. Si bien la propuesta española no usó los términos *eurobonos* o *coronabonos*, en el fondo introducía el concepto de la mutualización sin mencionarlo, pues Madrid sabía muy bien que varios Estados europeos se oponían tajantemente a este tipo de financiación. La propuesta española fue bien acogida, si bien se necesitarán todavía muchos debates hasta llegar a un consenso entre los Estados comunitarios.

Problemas similares, actitudes diferentes

Toda epidemia desnuda, en cierta manera, a cuantos tienen responsabilidades en la gestión de la respuesta, desde los gobiernos locales hasta los nacionales. Somete a prueba a los sistemas de salud, pero también a los sistemas políticos. Esto también es válido para el caso español. Destacados pensadores hispanos subrayan, en sus ensayos publicados a lo largo de los primeros meses de crisis, la importancia de recuperar la cohesión social y anteponer la razón sobre el caos para salir fortalecidos de la crisis. Recomendaron recuperar el concepto de “amistad cívica” de Aristóteles, evitar las polarizaciones y el enfrentamiento constante. Pero, a diferencia de otros países europeos, los partidos españoles no lograron cerrar un “pacto de no agresión” (implícito) y de apoyo al Gobierno. En toda una serie de países se usó la pandemia como oportunidad para dejar de lado la pelea política (por lo menos superficialmente). En España, no fue así. Más bien, varios de los problemas ya existentes anteriormente fueron usados para resaltar, todavía más, las diferencias partidistas o regionales.

Las dos grandes crisis del último cuarto de siglo sugieren que algo esencial no funciona bien en la democracia española, cuando los grandes partidos son incapaces de cerrar filas y se lanzan a la lucha contra sus oponentes, justo cuando más débil está el país y más cohesión se necesita. Si bien esta constatación no es ninguna novedad, sí resulta más dolorosa en un contexto tan dramático, y es una auténtica anomalía en el contexto europeo –cuando además el 87,8% de los españoles, según el barómetro del Centro de Investigaciones Sociológicas de abril del 2020– cree que los partidos y líderes de la oposición tienen que colaborar y apoyar al Gobierno en todo lo posible, dejando sus discrepancias para momentos más adecuados. Sí, es verdad que en las primeras semanas del período pandémico hubo algunos acuerdos entre Gobierno y oposición, por ejemplo, sobre la proclamación del estado de alarma. Pero también éstos iban envueltos en una retórica belicista de confrontación y gestualidad de la inquina.

Predominaban los empecinamientos y desencuentros, cuando era necesaria una estrecha colaboración. Lo que es válido para los partidos políticos a nivel nacional, lo es más todavía para el *govern* catalán, que aprovechaba ciertas diferencias, en cuanto a la aplicación de medidas restrictivas, para cuestionar fundamentalmente el Estado y Gobierno españoles.

Hay otros aspectos que resaltar del caso español: A pesar de todas las reacciones ambivalentes por parte de Europa a las solicitudes españolas, en el mes de abril los españoles seguían encabezando el deseo de cohesión europea. Con el 84%, y liderando la tabla, España era el país que más incidía en una respuesta cohesionada de la Unión Europea al coronavirus. Por cierto: el sentimiento filoeuropeo era más acentuado entre los mayores de 55 años, y menos entre los jóvenes por debajo de los 24 años, quizá un ejemplo de memoria histórica entre los mayores más conscientes del provecho que había sacado el país de su adhesión a la Comunidad Europea en 1986. Y otra consecuencia es llamativa: en las primeras semanas de la crisis, creció la autoestima nacional de los españoles. El Real Instituto Elcano constató un fuerte aumento de la identidad nacional, que recibió una puntuación del 6,8 frente al 5,3 de dos años atrás, y atribuyó este repunte a la excepcionalidad de la situación derivada de la pandemia, en la que se cultiva más la solidaridad, se aprecia que el resto de los ciudadanos estén cumpliendo con las normas y se refuerza el sentimiento de grupo.

Reflexión final

Los medios gubernamentales han advertido a la población ya repetidas veces que, después de la fase que está pasando el país, vendrá una “nueva normalidad” de convivencia, diferente a la anterior. Esta nueva normalidad de un mundo golpeado por el Covid-19 alejará durante bastante tiempo a las personas (por lo menos, hasta que haya una vacuna), volverá a levantar diques de contención y dará un revolcón a buena parte de las costumbres sociales. En su alocución televisada, con motivo de los estragos que estaba causando el coronavirus entre los españoles, el rey Felipe VI afirmó: “Recuperaremos la normalidad”. Pero los sociólogos pronostican que España será en el futuro “una sociedad más temerosa”. Ya antes de la crisis, el miedo había sido un sentimiento que venía creciendo ante el desafío ambiental o la inteligencia artificial, y la crisis del coronavirus agudizó ese miedo.

Por otro lado, un 60% de los españoles cree que el coronavirus dejará una sociedad más solidaria, factor clave en la coordinación social. Pero, aunque la empatía sea marca de España, la solidaridad que se aprecia momentáneamente en comportamientos vecinales, no tiene pervivencia garantizada si el choque económico genera mayor desigualdad.

Es muy posible que la sensación de incertidumbre, alentada por la crisis, perdure. La burbuja de seguridades, de desarrollo tecnológico, no volverá como existía antes. Ha aumentado sustancialmente la sensación de fragilidad y de falta de seguridad. Lo mismo vale para la mirada a la democracia. No está claro si habrá una desafección al sistema democrático y un auge de los populismos, o si el Estado keynesiano resultará reforzado. Lo que queda, son dudas e inseguridades.

Uno de los debates actuales versa sobre la prevalencia de la salud sobre la economía. Pero esta contraposición es errónea. Basta leer los estatutos de la Organización Mundial de la Salud (WHO); allí se define salud como un estado de completo bienestar físico, mental y social, y no solo la ausencia de afecciones o enfermedades. Pues justamente ese bienestar social que

implica la salud se ha visto seriamente perjudicado por la paralización del sistema productivo. Por lo tanto, no es apropiado elegir y diferenciar entre salud y economía, ya que ésta es parte del completo bienestar social y, por tanto, de la salud.

En pocos casos ha sido tan certera la afirmación de que solo en la unidad se pueden afrontar serias crisis, como en el actual. Todos los partidos españoles con responsabilidades para el país deben interiorizar la necesidad de realizar un proyecto nacional de reconstrucción, y ponerlo en práctica. Ni el gobierno ni la oposición se han esforzado seriamente en presentar ofertas mutuas reales para que la lucha contra el virus y el esfuerzo de recuperación se lleven a cabo de forma solidaria. En lo que sí se abunda (y ¡demasiado!), es en reproches e insultos. Pero la lucha antipandémica solo acabará con una victoria, si hay unidad y un programa conjunto.

Capítulo 21

Italia: La pandemia viene de lejos

Las raíces estructurales de la crisis italiana y sus remedios

Sergio Noto

Mucho antes de la llegada del Covid-19, Italia venía experimentando una fase de crisis, no sólo económica, que se había prolongado durante varios años y que muchos consideraban “estructural”¹. De hecho, ya a principios de los años 90 se registró una tendencia de crecimiento del PIB italiano en valores modestos, oscilando entre el 0,5 y el 1,9% anual, casi siempre en cifras inferiores a la media europea; una tendencia que no se interrumpió en absoluto, sino que se agravó en los años posteriores a la crisis de 2008. La deuda pública -permanentemente por encima de la relación del 100% del PIB - tras algunos tímidos indicios de disminución, había empezado a aumentar de nuevo, debido a la falta de crecimiento productivo. Mientras tanto, surgiría una crisis cada vez más evidente de representatividad y liderazgo en toda la clase dirigente política, administrativa y profesional de Italia, como lo demuestran las disputas políticas, los escándalos financieros y el papel cada vez más importante de la justicia penal.

En este contexto, la explosión de la pandemia, con los miles de muertos que ha causado, con las graves consecuencias que ha tenido en las actividades económicas, así como el colapso de los ingresos de las familias italianas, en realidad, ha dotado de una dramática visibilidad a una situación preexistente, haciendo ciertamente más aguda una crisis “crónica”, que no tiene parangón en otros países europeos. Por lo tanto, precisamente a causa de la difícil situación económica, política y social del pasado, algunos aspectos negativos de la pandemia se han manifestado en Italia con consecuencias aún más graves en lo inmediato y en el futuro. El virus está desgarrando y maximizando sus consecuencias más perjudiciales, por desgracia, en particular en los organismos débiles, donde las defensas naturales están atenuadas. Esto es lo que ha sucedido con Italia, país en el que la pandemia ha revelado sus dramáticos efectos en la situación económica con mayor intensidad que en otros lugares.

En presencia de una condición de crisis crónica y preexistente, sería necesario, por lo tanto, tomar nota de que Italia podrá salir definitivamente de las consecuencias del coronavirus no cuando y no sólo - ni simple ni fácilmente - las empresas hayan retomado el camino bruscamente interrumpido, sino cuando las causas de la crisis, al menos en gran parte, sean eliminadas. La recuperación dependerá ciertamente del estado actual de salud de las empresas, de su situación financiera y patrimonial, de los niveles de endeudamiento y liquidez que deberán ser reforzados; pero derivará sobre todo del cambio radical de esas realidades, no sólo económicas, que todavía hoy agravan la estructura productiva del país. En otras palabras, debe quedar claro que, aunque haya un acceso masivo a la ayuda extraordinaria, será difícil superar los viejos problemas y, por consiguiente, la misma victoria sobre la crisis inducida por la pandemia sólo puede lograrse a costa de poder abordar quirúrgicamente los viejos problemas que afligen a Italia.

¹ Banco de Italia, “Informe del Gobernador”, Año 2019.

¿Ha cambiado todo? La economía del coronavirus.

El mantra más difundido en Italia, después de la fase aguda del virus, dice “que nada será igual que antes”. Verdad indudable, pero no necesariamente corroborada por hechos concretos, por cambios radicales, al menos para Italia y las costumbres italianas, donde -como se sabe- mucho antes de que Tomasi di Lampedusa lo reflejase por escrito, existía el principio de que “es preciso que todo cambie para que todo siga igual”². En realidad, no es imprescindible ser pesimista y habrá que introducir algunos cambios “fuertes”, mejor si al facilitar la reanudación se evita el despilfarro o, en todo caso, gastos muy superiores a las ventajas obtenibles que pueden hacer que la reanudación sea menos eficaz.

Por lo tanto, a la luz de la necesaria distinción que hemos especificado anteriormente entre actividades penalizadas por los efectos de la pandemia y actividades afectadas por las consecuencias de la difícil situación preexistente agravada por el coronavirus; será necesario, en primer lugar, fomentar aquellas iniciativas que permitan aumentar inmediatamente la producción y el consumo respetando, incluso aprovechando el nuevo contexto impuesto por las limitaciones de la pandemia.

De hecho, existe y se seguirá desarrollando una “economía del coronavirus” específica: un modelo en el que algunas estructuras y organizaciones de producción son capaces de trabajar con la máxima eficiencia incluso en tiempos difíciles de riesgo de pandemia o incluso de pandemia en curso, sin sufrir las limitaciones de otros métodos de producción. Por ejemplo, esto ya ha ocurrido con algunas empresas vinculadas al comercio electrónico, que han aumentado su volumen de negocios, así como con muchas otras actividades realizadas mediante el intercambio a distancia de datos, imágenes y vídeos, que no han sufrido caídas significativas en el dicho volumen, sino que por el contrario, a menudo, han generado aumentos significativos. Estas son las actividades e inversiones a las que hay que dar prioridad, debido a su mayor productividad y a su mayor capacidad para volver a encarrilarnos. Objetivos y mejoras que no se ralentizan en absoluto, ni siquiera en una situación de crisis, pueden resumirse como sigue:

a) Intervenciones para la creación de nuevas estructuras que maximicen la producción, incluso en un contexto de coronavirus, sin tener que recurrir a la reducción de personal, al lavado de cerebro y a las regulaciones de flujo de trabajo y asistencia, a menudo difíciles de aplicar. Nuevos entornos de trabajo y producción creados específicamente para permitir no sólo un desempeño regular del trabajo, respetando la salud y la seguridad de los trabajadores, sino también para crecer sin límites internos. Entornos que en cualquier caso pueden seguir utilizándose cuando las circunstancias cambian.

b) Intervenciones dirigidas a actividades de trabajo o de apoyo al trabajo, utilizando tecnologías de transferencia de datos a distancia (cursos de capacitación y actualización, trabajo a distancia).

c) Intervenciones en actividades destinadas a restaurar o mejorar las condiciones ambientales deterioradas, consideradas en parte como corresponsables del posible resurgimiento de situaciones pandémicas.

² Giuseppe Tomasi di Lampedusa, *El Gatopardo*, Alianza Editorial, 2010.

d) Intervenciones en apoyo de actividades con un alto índice de innovación tecnológica.

Las actividades a las que hace referencia el punto *a* podrán promoverse y financiarse, en particular en el caso de las empresas de tamaño mediano y grande. La financiación que se proporcione en apoyo de esas intervenciones (que podría, por ejemplo, cubrir hasta el 60% de los gastos reales incurridos) debe destinarse exclusivamente a esos fines y sólo puede proporcionarse a empresas que no estén en una situación financiera negativa. Además, la creación de entornos de trabajo “*coronavirus-free*” - también dada la típica estructura de producción italiana - puede utilizarse eficazmente para hacer frente a proyectos similares en las PYMES y las empresas artesanales, que a menudo ya operan en entornos con escasez de personal.

El Covid-19 podría ser también una excelente oportunidad para financiar iniciativas destinadas a reducir las externalidades ambientales en determinados sectores de la producción, mediante el apoyo directo, en formas similares a las que se hace referencia en el punto *a*), con especial atención, por ejemplo, a las emisiones de gases y contaminantes en general, a la producción de ondas electromagnéticas de muy alta frecuencia, para las que todavía no se ha establecido plenamente la neutralidad a efectos de salud pública. La financiación con fines ambientales en particular debe dirigirse además al sector primario, que necesita no sólo apoyo económico sino también una rápida conversión hacia la completa sostenibilidad ambiental. Por último, esta financiación para fines ambientales e innovadores puede por añadidura dirigirse a entornos de investigación experimental públicos y privados, donde los resultados pueden ser documentados. Por lo tanto, el plan de medidas que se prioricen debe referirse al futuro, no al pasado. Debe tener como objetivo crear algo nuevo, no remediar las situaciones difíciles del pasado.

Acerca de las emergencias. Los problemas del presente (es decir, del pasado)

Las consecuencias de la pandemia en un país como Italia serán feroces, especialmente virulentas en los sujetos más frágiles, numerosos y que no pueden ser descuidados (empresas y particulares), quienes de alguna manera sufrirán las consecuencias de una situación difícil que viene de lejos. Confirmado que el apoyo a las empresas deberá estar dirigido principalmente a aquéllas capaces de restablecer autónomamente las condiciones de rentabilidad mínima en un plazo razonablemente corto, para las empresas con dificultades anteriores, deberá darse prioridad a la entrada de nuevas inyecciones de capital privado, que permitirán devolver a niveles de producción eficientes a las que hubiesen estado en dificultades previamente, ahora definitivamente penalizadas por las consecuencias de la pandemia. El capital público puede utilizarse exclusivamente para apoyar las inyecciones contemporáneas de capital privado, posiblemente combinadas con otras inversiones innovadoras, a fin de mantener los niveles de producción y no poner en peligro el empleo. En la medida de lo posible, se debe tratar de salvar el mayor número posible de empresas en dificultades, sin descuidar la productividad general y la necesidad de facilitar una reestructuración virtuosa del sistema de producción italiano.

Se debe hacer otro discurso, y además diferente, para los individuos o las familias que, por cualquier razón, se encuentran en dificultades debido a la caída temporal de los ingresos como resultado de la pandemia. En estos numerosos casos, que aumentan con los efectos continuos de las contingencias negativas, sería preferible proceder con un apoyo directo no

reembolsable, sin desembolso de dinero, también por la necesidad de no estimular los mecanismos inflacionarios. En este contexto, es aconsejable proceder a intervenciones directas en el pago de las facturas de los servicios públicos o el suministro de vales de alimentos, que sean oportunas, suficientemente verificables y no generen más disparidades entre los ciudadanos. Se debería entonces apoyar la demanda interna de productos de primera necesidad y servicios esenciales, sin perder de vista las posibles consecuencias anticíclicas negativas de las intervenciones que distorsionan la demanda y teniendo en cuenta la inflación a nivel de los salarios.

Construir el futuro (sin olvidar el pasado)

Nadie conoce sus defectos mejor que los italianos. El diagnóstico de los errores italianos es una herencia común. Lo que evidentemente ha faltado hasta ahora, incluso desde el punto de vista de la información, no es el conocimiento de los remedios, sino el impulso y la determinación de cambiar, así como la voluntad de sacrificio. Es de creer que si los sacrificios ya están impuestos por las circunstancias, los italianos querrán por fin decidirse a aplicar esos cambios estructurales que durante mucho tiempo han preferido ignorar, pero que a medio plazo podrían devolver al país el bienestar y la tranquilidad, mucho más allá de lo que ha sido el caso en los últimos treinta años. Como hemos dicho, no es sólo un problema de deuda pública.

El problema central será ante todo convencer a los italianos de esta necesidad. A esto le seguirá un cambio de mentalidad, un cambio en la perspectiva del país, un cambio de cigarras a hormigas, para decirlo en términos alemanes, que tendrá que ser comunicado efectivamente al resto del mundo, particularmente a los socios europeos. No basta con cambiar las cosas, es necesario que los demás se convenzan de que los italianos se están embarcando seriamente en ese camino. Por supuesto, los italianos tendrán que recuperar la confianza en sí mismos, pero sobre todo convencer a los demás de que se les de confianza. Este proceso obviamente pasará por algunos estadios difíciles. Ciertamente el desarrollo de una nueva conciencia individual generalizada, pero tendrá que traducirse en poco tiempo en estabilidad política que se persiga a través de una nueva clase política, más joven, más abierta a las mujeres, más competente y más seriamente interesada en el bien colectivo, no sólo en el consenso político a corto plazo, como lamentablemente ha ocurrido en los últimos veinte-treinta años.

La trágica y aún inacabada experiencia del coronavirus dará resultados muy modestos si sólo logra encontrar la manera de permitir la supervivencia de las empresas, repintar parte del pasado, limitar el número de víctimas, pero finalmente dejar todo como antes en lo que respecta a las verdaderas causas de las repetidas crisis económicas y políticas, incluso biológicas, de Italia. Como dijo Schumpeter, “dos cosas viejas renovadas no hacen una cosa nueva”. Y sólo a través de lo nuevo, hay un progreso real.

Pareto sostuvo que la solución de un problema económico nunca es exclusivamente económica. Esta es la oportunidad de ponerlo en práctica. Los problemas económicos italianos tienen raíces más profundas y simples que la economía sola. Están en la mentalidad, en la política, en la cultura extendida. Es precisa y principalmente a estas áreas donde probablemente los italianos tendrán que dirigir su bistorí, si quieren salir de una crisis que sólo en parte depende del coronavirus.

Respuestas políticas al coronavirus en Alemania

Tim Büthe, Luca Messerschmidt y Cindy Cheng*

Introducción: La crisis del Covid-19 en Alemania

Frente a las grandes crisis, los responsables políticos corren el riesgo de sufrir diversas patologías: Sufren de percepciones erróneas, se dedican al “groupthink” (reforzando la cohesión interna y la moral a expensas del pensamiento crítico) y cometen otros errores cognitivos que impiden evaluar racionalmente los riesgos y elegir la respuesta política óptima¹. Estas patologías se extienden fácilmente al ámbito de los asuntos internacionales, donde el pensamiento exagerado de nosotros contra ellos y el repliegue al nacionalismo económico pueden exacerbar aún más el daño causado por la propia crisis².

Incluso en ausencia de esas patologías, los gobiernos, cuando se enfrentan a una crisis importante como la pandemia del Covid-19, tienen fuertes incentivos para tratar de ir por su cuenta a nivel nacional. El aparente éxito de unos pocos países, en particular Nueva Zelanda, en la detención de la propagación de la enfermedad mediante el aislamiento del resto del mundo, sugiere que el aislamiento autoimpuesto puede, en el momento oportuno, ser bastante eficaz para protegerse contra el virus. Al mismo tiempo, no parece muy prometedor que cada país por sí solo trate de encontrar una forma de hacer frente al Covid-19, una amenaza mundial común que requiere coordinación y cooperación.

Los sistemas políticos federales, como Alemania, se enfrentan a retos similares a nivel subnacional. Los estudiosos del federalismo se han preocupado durante mucho tiempo por las tendencias centrífugas del federalismo, que pueden impedir el desarrollo de una respuesta política cohesiva y de máxima eficacia, especialmente cuando la solución de los problemas es urgente³. Las respuestas divergentes a la pandemia a nivel estatal eran en efecto muy probables, dado que la intensidad con que el Covid-19 golpeó a Alemania difirió sustancialmente entre los Bundesländer. Las infecciones se concentraron en gran medida en el sur de Alemania, debido a la geografía, las diferencias a nivel estatal en los calendarios de vacaciones escolares y la adopción de las primeras medidas de contención que restringieron los viajes dentro de Alemania.

* Tim Büthe se encargó de conceptualizar el capítulo y de escribir las secciones 1 y 4; Luca Messerschmidt se encargó de reunir la información empírica y de realizar el análisis de datos, así como de escribir la sección 2; Cindy Cheng se encargó de escribir la sección 3.

¹ Irving Janis, *Victims of Groupthink* (Houghton Mifflin 1972); Cass Sunstein y Reid Hastie, “How Groups Fail” in *Wiser* (Harvard Business Review Press 2015), 19-99; Sweta Chakraborty, “How Risk Perceptions, Not Evidence, Have Driven Harmful Policies on COVID-19”. *European Journal of Risk Regulation* (2020).

² Charles Kindleberger y Robert Aliber, *Manias, Panics, and Crashes* (Palgrave Macmillan 2011); Ole Holsti, “Crisis Decision Making” en Tetlock et al., *Behavior, Society and Nuclear War* (Oxford UP 1989), 8-84.

³ Fritz Scharpf, “The Joint Decision Trap” 66(3) *Public Administration* (1988): 239-278, esp. 267.

Al mismo tiempo, Louis Brandeis nos recuerda que el federalismo ofrece oportunidades para probar diferentes respuestas políticas y aprender de los diferentes resultados, especialmente cuando el federalismo tiene características “experimentalistas” para fomentar la retroalimentación y el aprendizaje⁴. De hecho, hasta por lo menos principios de mayo de 2020, Alemania ha evitado en su mayoría los conflictos sobre su respuesta al coronavirus, y parece haber tenido un éxito relativo frente a la pandemia.

Presentamos un breve panorama del discurso público y político en Alemania, así como de las respuestas políticas a nivel federal y estatal de Alemania durante los primeros meses de la pandemia. Igualmente, se ofrece una evaluación temprana y provisional de los puntos en común, las divergencias, las políticas públicas y el aprendizaje, así como de las consecuencias más amplias para los conflictos y la cooperación en Europa y fuera de ella.

Discurso público y político en Alemania

Identificamos tres fases del discurso público y político en Alemania en relación con la pandemia del coronavirus:

- 1) La fase inicial, desde el comienzo de la pandemia hasta principios de marzo, durante la cual el Covid-19 atrajo un modesto interés como una calamidad grave pero lejana;
- 2) un discurso temeroso, desde mediados de marzo hasta finales de abril, centrado en las amenazas inmediatas de la pandemia para el bienestar físico y el sistema de salud; y
- 3) una tercera fase, que comienza a finales de abril, caracterizada por un énfasis creciente en las consecuencias económicas de las medidas políticas adoptadas para detener la propagación del virus y una flexibilización de esas medidas.

Desde el comienzo del brote hasta principios de marzo, el discurso público alemán fue configurado en gran medida por el Instituto Robert Koch (RKI), el organismo nacional de vigilancia de la salud del gobierno federal alemán, responsable del estudio y la prevención de las enfermedades infecciosas. Durante la fase inicial, el RKI se limitó principalmente a un asesoramiento preventivo genérico típico de cualquier temporada de gripe. Incluso para los viajeros que habían regresado recientemente de la provincia china de Wuhan, no emitió más que una recomendación de autocontrol. El Covid-19 se percibía como un grave riesgo para la salud, pero sólo para una lejana provincia de China y posiblemente para personas aisladas que habían viajado allí recientemente. La atención pública fue en general escasa, y los debates entre los expertos en salud pública sobre las medidas para prevenir una pandemia en Alemania recibieron poca atención pública⁵.

A principios de marzo, la irrupción del miedo cambió drásticamente el discurso público y político, en gran parte como reacción al repentino y rápido aumento de los casos de Covid-19 y de las muertes en otros países europeos, así como al cambio del RKI de recomendar medidas firmes para prevenir la propagación del virus. De hecho, durante esta segunda fase, los más de 450 expertos en política médica y sanitaria del RKI dominaron el discurso público,

⁴ Charles Sabel y Jonathan Zeitlin, “Learning from Difference” 14(3) *European Law Journal* (2008), 271-327.

⁵ ARD, ARD-DeutschlandTREND Februar 2020. En línea: <https://www.tagesschau.de/inland/deutschlandtrend-2097.pdf>.

contribuyendo a la consolidación de un único discurso nacional predominante, a pesar de las importantes diferencias regionales en las tasas de infección. Debido a la neutralidad con la que se percibe al RKI, a sus conocimientos técnicos sumamente pertinentes y a su independencia política, el público aceptó en gran medida su evaluación de riesgos para Alemania y las medidas “necesarias”.

Muy respetado por todo el espectro político y en el país, el RKI también estableció, en gran medida, los lineamientos del discurso político de la élite. Las escasas voces discordantes que advertían sobre las consecuencias económicas y psicológicas derivadas del prolongado cierre de escuelas, del cierre de tiendas y del pedido de “quedarse en casa”, tuvieron poca repercusión en el público en general. En los diferentes partidos políticos del parlamento federal y los parlamentos estatales, no hubo prácticamente ningún cuestionamiento al programa centrado en la salud pública del RKI y a las recomendaciones de políticas altamente restrictivas para “aplanar la curva” de contagios. De hecho, el discurso público de apoyo convirtió estas recomendaciones en demandas políticas.

En la segunda quincena de abril, a medida que el ritmo de propagación de la infección comenzó a disminuir, el discurso público volvió a cambiar. Las consecuencias a mediano plazo, especialmente el grave daño socioeconómico causado por las prolongadas restricciones a la mayoría de las actividades económicas, fueron objeto de una atención cada vez mayor. A pesar de la rápida implementación de programas de apoyo económico masivo para hogares y empresas, el público exigió cada vez más que se relajaran las políticas restrictivas. A finales de mes, la fragmentación inherente al sistema federal alemán también se hizo evidente en el discurso político (de la élite) y en la política pública, ya que los gobiernos estatales de las partes menos afectadas del país pidieron que se diera más importancia a los costes económicos y sociales de la pandemia. A principios de mayo, algunos empezaron a ignorar abiertamente y a discrepar de los acuerdos entre los gobiernos estatales.

El discurso público y político alemán se ha mantenido al margen de culpabilizar a los países extranjeros, a la globalización o a los inmigrantes. De hecho, el deseo generalizado de contribuir a la causa común de proteger a los más vulnerables y derrotar el virus, expresado localmente a través de numerosas iniciativas de voluntariado de base, ha incluido ofertas de centros médicos de Alemania para tratar a pacientes de Covid-19 de otros países europeos, lo que sugiere un espíritu de cooperación que se extiende más allá de las fronteras del país. Queda por ver, sin embargo, si este impulso de colaboración continuará a medida que se introduzcan políticas de relajación.

Respuestas políticas al Covid-19 en toda Alemania

Lo que hace que el caso alemán sea políticamente interesante es la estructura federal de Alemania. Mientras que el gobierno nacional es el principal responsable del cierre de las fronteras y de la provisión de recursos sanitarios, el federalismo alemán reserva, para los 16 estados, competencias que son fundamentales para hacer frente a la crisis: cierre de escuelas, normas de cuarentena, prohibición de reuniones masivas y restricciones a las empresas no esenciales, lo que crea el potencial para un alto grado de fragmentación política.

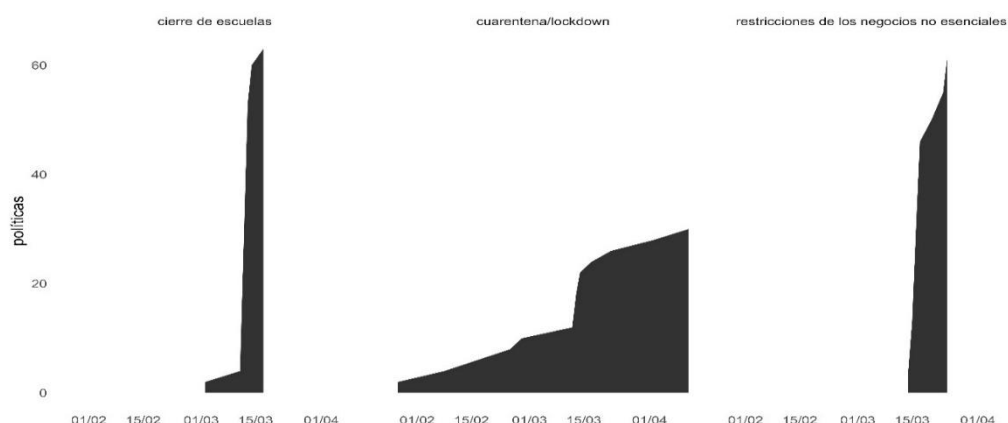
Para tener una primera impresión de las respuestas políticas en toda Alemania, analizamos los datos del Proyecto CoronaNet⁶. Las respuestas del gobierno federal a la pandemia se han concentrado, hasta ahora, en restringir los movimientos a través de las fronteras de Alemania (16 medidas separadas con respecto a otros países, incluidos los vecinos de Alemania en la UE), proporcionar recursos adicionales para las instalaciones médicas y la investigación (20 medidas), y restringir las actividades comerciales no esenciales (5). Las respuestas de política a nivel estatal han abarcado una mayor gama de cuestiones y han mostrado, a veces, una divergencia sustancial (véase la tabla 1). Todos los Estados, por ejemplo, han adoptado alguna restricción en cuanto a las reuniones públicas y han recurrido al distanciamiento social, pero algunos han adoptado hasta cuatro medidas diferentes en cada categoría.

Tabla 1
Respuestas políticas alemanas al Covid-19 a nivel estatal, enero-abril de 2020

Tipo de política	Número total de medidas	Mín.	Máx.
Campañas de concienciación pública	6	0	2
Restricción de los servicios gubernamentales no esenciales	12	0	4
Requisitos de cuarentena y encierre	17	0	4
Distanciamiento social	19	1	4
Restricciones de las reuniones masivas	23	1	2
Cierre de escuelas	46	1	7
Restricciones a las empresas no esenciales	46	2	8
Medidas de recursos sanitarios	54	1	12

Esta divergencia, sin embargo, fue típicamente de corta duración; la mayoría de los gobiernos estatales adoptaron políticas clave a los pocos días de que el primer estado adoptara una política determinada, lo que dio lugar a un patrón “abultado” de adopciones de políticas, como se ilustra en la figura 1.

Figura 1: Patrones temporales de adopción de políticas a nivel estatal



⁶ El proyecto CoronaNet Project (www.coronanet-project.org) está dirigido por Cindy Cheng, Joan Barceló, Allison Spencer Hartnett, Robert Kubinec, y Luca Messerschmidt. En el momento de redactar el presente capítulo, la base de datos CoronaNet abarca más de 12.000 políticas de los gobiernos a nivel nacional, provincial y municipal (descarga final de datos 05/08/2020); véase Cheng et al, “COVID-19 Government Response Event Dataset (CoronaNet v.1.0)”, *Nature Human Behaviour* (aceptado condicionalmente para la publicación).

Es interesante que la cohesión relativamente alta entre los estados federales sólo ocasionalmente fue producto de una coordinación deliberada y negociada entre los gobiernos subnacionales. Más bien, una vez que uno o unos pocos estados “pioneros” adoptaban una medida de política adicional y más restrictiva, se convertía en una noticia importante en todo el país. En el contexto de una intensa preocupación pública por las amenazas que plantea el virus, esto tendía a crear una dinámica de aumento de las demandas públicas de adopción de medidas en toda Alemania. En la mayoría de los casos, la mayoría de los otros estados que se adelantaron se pusieron de acuerdo.

La exigencia de llevar mascarillas, cuando se utiliza el transporte público y en las tiendas, ilustra bien esta dinámica. Baviera y Sajonia fueron los primeros estados en adoptar la política, cuando tal requerimiento era todavía considerado demasiado oneroso. Sin embargo, una vez que estos dos estados adoptaron la política, el tono del discurso público nacional cambió rápidamente. El uso de mascarillas en público, que antes se consideraba un comportamiento excesivamente cauteloso, pasó a considerarse un comportamiento socialmente responsable y un deber cívico. Los 16 estados federales adoptaron la misma política en pocos días.

Queda por ver si una dinámica similar en cascada se afianzará en el proceso de levantar las restricciones, lo que podría resultar en la eliminación apresurada de las medidas para enfrentar la pandemia, si el apoyo público al enfoque altamente cauteloso se evapora.

Conclusiones y perspectivas para el período posterior al Covid-19

Nuestro análisis de las respuestas de la política alemana a la pandemia del coronavirus arroja resultados tanto familiares como inesperados. Como en otras crisis internacionales, los ciudadanos permitieron que los expertos y el gobierno dirigieran, y han estado dispuestos, no sólo a aceptar, sino también a apoyar e incluso a exigir políticas costosas, a las que seguramente se habrían opuesto muchos ciudadanos en tiempos “normales”, siempre que el discurso político y normativo entre las élites se unificara en apoyo de esas políticas. Cuando surgió la discordia entre las élites, el apoyo público a las restricciones severas se erosionó rápidamente.

El federalismo no impidió una respuesta coherente en los 16 estados de Alemania, pero tampoco ayudó. El singular discurso público nacional en torno al Covid-19 creó presión política para que los gobiernos estatales imitaran rápidamente casi cualquier medida para combatirlo. Esto dio lugar a una cohesión relativamente elevada, pero frágil, sin la coordinación deliberada y/o el ajuste mutuo negociado que caracteriza a la cooperación real⁷. La mayoría de las políticas se difundieron con demasiada rapidez como para permitir un aprendizaje real, dado que el período de incubación del virus (1-2 semanas) hace imposible evaluar la eficacia de las políticas en unos pocos días.

Las predicciones sobre las consecuencias a largo plazo de la pandemia, en esta etapa temprana, sólo pueden ser especulativas. Sin embargo, la medida en que la recuperación económica se vaya a estructurar, de manera que fomente la cooperación internacional (en contraposición con el nacionalismo económico y los conflictos), seguramente tendrá una gran importancia para el mundo posterior al Covid-19. A este respecto, es mucho lo que está en juego para Alemania, dada su dependencia del comercio internacional. Así pues, cabe esperar que Alemania asuma un papel de liderazgo, pero su capacidad para hacerlo dependerá de la medida en que la crisis acabe dañando las cadenas de valor mundiales y el conducto clave para el

⁷ Helen Milner, “International Theories of Cooperation” 44(3) *World Politics* (1992): 466-496.

liderazgo legítimo de Alemania, la Unión Europea, donde Alemania ha tenido poca presencia visible durante la crisis.

Una última cuestión importante para el mundo posterior al Covid-19 será repensar el papel de los gobiernos. En el espíritu de la “nueva gestión pública”, se han dedicado muchos esfuerzos para hacer que los gobiernos sean más eficientes como proveedores de bienes y servicios públicos. La pandemia es un potente recordatorio de que una importante función del gobierno es también mantener la capacidad sobrante de responder a situaciones de crisis con la suficiente flexibilidad, ya que la próxima crisis sin duda será diferente.

Capítulo 23

El Covid-19 y Corea del Sur

Jae Sung Kwak

La experiencia de Corea del Sur en la lucha contra el Covid-19 está atrayendo la atención mundial, desde la lucha contra el brote de virus hasta la preparación de la “*nueva normalidad*” posterior al coronavirus. En febrero de 2020, Corea del Sur registró el mayor número de casos de Covid-19 después de China. Junto con Italia e Irán, fue una de las naciones más afectadas del planeta. Pero en el plazo de un mes, el gobierno mostró una notable capacidad para aplanar la curva del coronavirus sin ningún tipo de cierre. Este éxito tuvo sus raíces en el liderazgo ágil del gobierno, la tecnología punta y el orden democrático. Las estrategias del gobierno coreano de pruebas de detección masivas, de rastreo basado en la tecnología de la información y la comunicación (TIC), de suministro eficiente de material médico y de tratamiento efectivo, han sido evaluadas positivamente por la comunidad internacional como un modelo de respuesta a la amenaza del Covid-19¹. Dado que el número de nuevos pacientes de Covid-19 se ha mantenido en torno a 10 (en su mayoría personas procedentes del extranjero) durante los últimos 10 días consecutivos de abril de 2020, Corea se está preparando para la fase posterior al Corona, al tiempo que mantiene un alto estado de alerta y distanciamiento social. En este capítulo se analizan tres aspectos clave de la estrategia de Corea del Sur durante la pandemia y para la era posterior al Covid-19: “*Desglobalización*”, *descentralización* y aumento del *poder blando*.

Corea y la “desglobalización”

Corea del Sur es uno de los países más globalizados del mundo. Por consiguiente, es sumamente vulnerable a los cambios en las circunstancias económicas externas, ya que depende en gran medida del comercio exterior, los trabajadores extranjeros y la participación en las cadenas de valor mundiales. En primer lugar, el comercio exterior representa más del 30% del suministro total de bienes y servicios del país en 2019, cifra muy superior a la de los Estados Unidos (13,7%), China (14,1%) y el Japón (16,5%). Además, como país dependiente de las exportaciones, los cierres generalizados en todo el mundo han reducido drásticamente la demanda externa, lo que seguirá afectando a la economía coreana.

En segundo lugar, algunos sectores económicos dependen de los inmigrantes y los trabajadores extranjeros, especialmente en los servicios manuales, la agricultura y la industria manufacturera. Actualmente hay alrededor de un millón de residentes extranjeros empleados en Corea del Sur. El Covid-19 provocó una escasez de mano de obra, ya que muchos trabajadores inmigrantes decidieron regresar a su país durante el brote inicial en febrero de 2020. El Gobierno está proporcionando paquetes de ayuda a los sectores como los agricultores y las microempresas y pequeñas empresas afectadas por el brote del Covid-19. Aún así, se

¹ El documento del gobierno coreano “Aplanando la curva de COVID-19” proporciona un análisis exhaustivo de las medidas y el modelo coreano. En línea: http://www.moef.go.kr/com/synap/synapView.do?atchFileId=ATCH_00000000013739&fileSn=2.

espera un desempleo masivo en los sectores más afectados como el turismo, el alojamiento, los restaurantes y el transporte. A la luz del desempleo urbano masivo previsto y del bloqueo de la afluencia de trabajadores migrantes, una cuestión clave en el programa político posterior al virus será la forma de movilizar a los coreanos educados y desempleados para que ocupen los puestos de trabajo creados por la economía digital y aquellos “sucios, peligrosos y difíciles” que antes ocupaban los trabajadores extranjeros.

En tercer lugar, la participación de Corea del Sur en las cadenas de valor mundiales es superior a la de la mayoría de las economías de la OCDE, debido principalmente a la utilización de bienes intermedios y de capital extranjeros en las exportaciones de Corea (productos químicos y aceros) y a la utilización de bienes intermedios y de capital coreanos en la fabricación extranjera (automóviles y electrónica). El brote de la pandemia no sólo acelerará el proceso de “desglobalización” ya iniciado, sino que también dará lugar a una repatriación y localización de la producción. La pandemia ha obligado a muchos países a restringir la entrada de extranjeros, trabajadores y visitantes. La industria turística se ha congelado, el sector de la logística y la industria de la información han comenzado a cambiar su modo de funcionamiento. La pandemia ha puesto de manifiesto los enormes riesgos relacionados con el suministro mundial de ciertos artículos clave, como los productos médicos y los alimentos.

Esto ha llevado a cuestionar el actual modelo de excesiva dependencia de la globalización de la cadena de producción. El Gobierno de Corea podría incentivar a las empresas coreanas con activos y operaciones importantes en el extranjero a que regresen a su país para mejorar la eficiencia de la producción y la distribución a nivel nacional. Los Estados Unidos y el Japón ya lo han hecho. Gracias al cambio estructural de los últimos sesenta años, Corea del Sur ha logrado una transición exitosa hacia formas de producción de alta tecnología y alto valor añadido. El objetivo es no perder terreno en el entorno económico posterior a la época del Covid-19. Por lo tanto, si bien se espera que la participación en las cadenas de valor mundiales existentes se reduzca considerablemente, se pueden establecer nuevas cadenas de valor locales (CVL) y apoyarlas firmemente. No obstante, es probable que las inversiones en busca de mercados se mantengan estables o incluso aumenten debido al aumento de los costos y el incremento de los riesgos que entrañan el comercio y la logística internacionales.

Descentralización y localización

El Covid-19 también está acelerando la descentralización. Debido a las campañas de distanciamiento social para evitar la propagación del Covid-19, muchos tuvieron que adaptarse a nuevas prácticas y a una vida “desde la distancia”, a trabajar y estudiar desde casa. Los surcoreanos han apreciado inmensamente un subproducto positivo de los cierres y el aislamiento: una mejora tangible de los indicadores ambientales y de contaminación. Aunque es bastante inusual en invierno y primavera, en los primeros cinco meses de 2020 los coreanos han disfrutado de un aire más limpio y de un cielo azul como resultado de una emisión mucho más baja del transporte y la industria, así como de un aire menos contaminado debido en gran parte al menor nivel de contaminación producido por la vecina China.

El aumento del trabajo a distancia basado en redes y de la escolarización y la comunicación en línea probablemente impulsará la descentralización a largo plazo en Corea del Sur, donde la excesiva concentración de poder y actividades en la zona metropolitana de Seúl ha dominado el panorama político, económico, educativo y cultural del país. Desde el brote, el gobierno central ha diseñado el pago de un subsidio básico para casos de desastre. Inicialmente

se dirigió al 70% de los hogares más pobres, pero ahora se ha extendido para cubrir el 100% del pago universal. El dinero está destinado a aliviar las dificultades financieras de las personas y las empresas en medio de la pandemia. Al mismo tiempo, los gobiernos locales también se han movilizadо rápidamente para proporcionar asistencia. Además del cuestionable subsidio básico para casos de desastre diseñado por el gobierno central, la mayoría de los gobiernos metropolitanos y provinciales de Corea del Sur y los gobiernos locales más pequeños están proporcionando a los residentes subsidios para casos de desastre pagados en “*monedas comunitarias*”. Muchos gobiernos locales pagan parcialmente el salario de los funcionarios públicos en monedas comunitarias. Lanzadas como instrumento innovador para reactivar las economías locales mediante la promoción de transacciones en el territorio de una comunidad determinada, las monedas comunitarias han logrado numerosos éxitos en la mitigación de la crisis de las microempresas y las pequeñas y medianas empresas locales. El ejemplo de las librerías locales es un caso ilustrativo, como lo demuestra una entrevista realizada por el autor con un librero local. “Las ventas de la librería recién inaugurada han aumentado recientemente, lo que no habría sido posible sin el uso de la moneda comunitaria en una ciudad de 30.000 habitantes. Nuestra ciudad parece más animada que antes”².

Escapar del colectivismo hacia el poder blando global

Cuando Corea del Sur empezó a creer en el control exitoso del Covid-19 a mediados de marzo de 2020, estallaron repentinamente miles de nuevos casos positivos relacionados con la Iglesia *Shincheonji* de Daegu, un culto religioso. Desde entonces, han surgido nuevos grupos de infecciones en las iglesias protestantes de todo el país, lo que difundió el riesgo de una nueva infección masiva en medio de la lucha contra el coronavirus. Esto causó una significativa tensión social y desencanto con esos grupos religiosos. Sin embargo, la mayoría de las comunidades religiosas, incluyendo la Iglesia Católica y los templos budistas, pudieron transmitir sus servicios en línea durante el período de distanciamiento social. Según las estadísticas de 2015, el 44% de la población de Corea del Sur es religiosa. Corea del Sur es un país en el que las principales religiones del mundo, la cristiandad, el budismo y el islam, coexisten pacíficamente con el chamanismo y el confucianismo. Es posible que el distanciamiento social, con el tiempo, resulte en formas más profundas de distanciamiento.

No obstante, Seúl se describe a menudo como una ciudad llena de “cruces brillantes”, que simbolizan el rápido crecimiento del protestantismo que se introdujo en Corea hace sólo 130 años. Corea despacha el segundo mayor número de misioneros cristianos del mundo, superado sólo por los Estados Unidos. Corea alberga la megaglesia más grande del mundo, con una congregación que se acerca a las 800.000 personas. La explicación más típica de esta inusual expansión de las organizaciones eclesísticas es que ofrecían a la gente urbana solitaria un sentido de pertenencia y un lugar para actividades colectivas, ya que los coreanos trabajaban demasiado en el curso de una rápida industrialización y urbanización. El alineamiento ideológico con el régimen autoritario anticomunista de Park Jung Hee (1961-79) también contribuyó al rápido crecimiento del protestantismo conservador, que inevitablemente ha producido numerosas ramas locales o cultos, como la Iglesia de la Unificación y *Shincheonji*. La pertenencia a las iglesias y una especie de colectivismo cultural parecen estar íntimamente relacionados en Corea del Sur.

² Entrevista del autor con el dueño de una librería local. Por Zoom. 27 de abril de 2020.

El colectivismo está muy arraigado en la cultura nacional de los coreanos. A los coreanos les gusta agruparse y establecer redes sociales basadas en la escuela, la iglesia, el vecindario, la empresa, el club e incluso el servicio militar. El fuerte sentido de colectividad ayudó a dar forma al rápido desarrollo económico de Corea del Sur, el Milagro del Río Han y a superar una serie de crisis económicas y financieras. Por otro lado, la mayor mancha del colectivismo coreano fue que no dejó espacio para la diversidad. La pandemia del Covid-19 y la exitosa respuesta colectiva de los ciudadanos surcoreanos pueden tener un efecto paradójico. Por un lado, esto puede impulsar el sentido de pertenencia y de comunidad. Por otra parte, puede hacer que esta lealtad se aleje de los valores tradicionales y afiliaciones religiosas y se acerque a un sentido más moderno y laico de orgullo por las instituciones políticas, económicas y sociales nacionales y sus logros.

De hecho, un primer cambio sustancial ocurrió casi de repente en coincidencia con la democratización política y social de Corea del Sur. Esto provocó un aumento de la autoconciencia de Corea del Sur, que a su vez dio lugar a una creciente atención al poder blando y sus posibilidades. Si el crecimiento industrial había fortalecido el poder duro de Corea en los años setenta y ochenta, su transición a la democracia y la insistencia en los derechos individuales a partir de los años noventa ha promovido el poder blando. El poder blando del país, representado por la banda musical BTS y la película ganadora del Oscar *“Parasite”*, junto con sus conglomerados emblemáticos como Samsung o Hyundai, han capturado al público en todo el mundo. Corea en el siglo XXI estaba cerca de alcanzar un equilibrio entre su poder duro, industrial y económico, y su poder blando, cultural y de reputación.

Entonces, estalló la pandemia del Covid-19. Casi paradójicamente, pero de forma bastante interesante, Corea del Sur puede sacar provecho de esta difícil situación para maximizar ambas dimensiones de su poder en la diplomacia mundial. Seúl podría convertir la crisis sanitaria en una oportunidad para encontrar más espacio a nivel internacional en el vacío diplomático -y posiblemente económico- que han dejado los Estados Unidos y otros países de la Unión Europea apenas afectados por la pandemia. Un ejemplo de ello es la diplomacia de intercambio de instrumentos de detección coreanos. La rápida y eficiente práctica de pruebas de detección de Corea del Sur ha llamado la atención de muchos países. Más de 120 países de todo el mundo están importando ahora kits de detección y equipos médicos coreanos. Algunos países, como Uzbekistán y Marruecos (que ciertamente no son socios tradicionales de Corea del Sur), han organizado incluso vuelos especiales para que los residentes coreanos en el extranjero regresen a su país con el vuelo de ida, y para que traigan a casa kits de pruebas de coronavirus y equipos de desinfección de fabricación coreana a la vuelta. Esto puede ser un camino para abrir nuevos mercados para Corea, al mismo tiempo que se mejora la imagen de eficiencia y solidaridad del país a nivel internacional.

Los ciudadanos de Corea del Sur también desempeñaron un papel importante en la mejora de su marca nacional al mostrar un aislamiento social voluntario, un componente importante para el éxito de las medidas del gobierno. La amplia participación del pueblo para mantener la distancia social ayudó al Gobierno a evitar la imposición de un cierre completo. Muchas pequeñas tiendas y restaurantes cerraron voluntariamente sus negocios, aunque eso trajera consigo dificultades individuales. Los consumidores respondieron a las iniciativas de las empresas locales con el pago por adelantado para mantener el flujo de efectivo contra la caída repentina de las ventas. La fortaleza de las empresas, del pueblo y los gobiernos de Corea del Sur han impulsado la reputación mundial del país. Corea del Sur registró una puntuación relativamente baja en el Índice de Poder Blando de 2019 (19°), pero es probable que este

resultado mejore sustancialmente, después del Covid-19. Al menos así lo esperan los surcoreanos.

Brasil: pandemia, populismo y decadencia internacional

Maria Hermínia Tavares de Almeida

El Covid-19 tendrá consecuencias terribles para Brasil de muchas maneras diferentes, además del previsible costo en vidas humanas. Este capítulo se centra principalmente en las implicaciones para los asuntos exteriores del país. Hay circunstancias internacionales y nacionales que autorizan un pronóstico muy pesimista de la importancia mundial de Brasil en el futuro próximo. La pandemia del Covid-19 en realidad empeorará lo que ya era muy malo. Para entender los desafíos internacionales post-pandémicos del país, hay que retroceder una década.

El número de *The Economist* del 12 de diciembre de 2009, mostró en su portada la imagen del Cristo de brazos abiertos, probablemente el monumento público brasileño más famoso, despegando como un cohete del Monte Corcovado, desde donde parece estar vigilando la ciudad de Río de Janeiro. En el interior de la revista, un largo artículo explicaba las razones del optimismo respecto al país. En la misma línea, dos años después, el Consejo de Relaciones Exteriores de los Estados Unidos incluyó a Brasil en “la lista de los países que más conformarán el siglo XXI”.

Lejos de ser una potencia militar o económica, el país ha construido su reputación internacional desarrollando y ejerciendo hábilmente su poder blando, basado en un compromiso con la paz, la negociación diplomática, el multilateralismo y, desde 1985, la democracia. Siendo uno de los países más grandes de América, Brasil se comprometió, durante todo el siglo XX, a resolver los conflictos regionales negociando con sus diez vecinos o mediando en las controversias entre ellos. En consecuencia, se podría afirmar que Brasil es el lastre del entorno político relativamente pacífico de la región sudamericana.

Tras la vuelta a la democracia, en 1985, y tras hacer frente con éxito a la deuda externa y a la crisis inflacionista, Brasil se comprometió profundamente con el activismo multilateral. Se esforzó por crear coaliciones con el fin de ampliar el espacio para sí mismo y para otros países en desarrollo en la Organización Mundial del Comercio, el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y las agencias y órganos de las Naciones Unidas. Fue decisivo para la creación del G-20 comercial dentro de la OMC, contribuyó a que el BRICS pasara de ser una sigla a una coalición operativa, promovió la formación del Foro IBSA, se unió al G-20 de ministros de finanzas y solicitó su ingreso en la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). Desempeñó un papel activo en el establecimiento del régimen de cambio climático y desarrolló una diplomacia sanitaria afirmativa y exitosa, especialmente en relación con el acceso a los medicamentos para el VIH. También se presentó como una democracia de masas en funcionamiento, comprometida a abordar su herencia de enorme pobreza y profundas desigualdades de ingresos, raza y género.

Además, aunque nunca ha sido un comerciante internacional importante, y a diferencia de otras naciones en desarrollo, Brasil estableció vínculos comerciales con una serie diversa de

países de todo el mundo. Todos estos factores parecían respaldar tanto el optimismo nacional como el internacional con respecto al papel del Brasil en el mundo. Brasil era un comerciante global que se esforzó con todos sus recursos para convertirse en un jugador global.

A mediados de la década de 2010, el optimismo comenzó a desvanecerse. La crisis económica, los escándalos de corrupción política generalizada que involucraban a la coalición gobernante de centro-izquierda y las masivas manifestaciones callejeras terminaron en una crisis presidencial: la presidenta fue destituida, en 2016, y remplazada por un débil vicepresidente.

Incluso antes de ese resultado político, el ascenso internacional de Brasil había empezado a perder impulso. Las primeras señales de dificultades económicas y una presidenta, Dilma Rousseff, que carecía de interés en los asuntos internacionales contribuyeron a disminuir la energía puesta en el esfuerzo internacional y el brillo de la reputación global de Brasil. Además, las condiciones que habían permitido el despegue global de Brasil también parecían estar cambiando. Por un lado, el ascenso de China como gran potencia desequilibraba y debilitaba a los BRICS como coalición de países emergentes. Por otro lado, la política exterior de los Estados Unidos bajo el Presidente Trump, atacando constantemente a las organizaciones internacionales, en realidad comenzó a socavar las condiciones en las que el compromiso brasileño con la diplomacia multilateral podría traerle recompensas internacionales. Por ejemplo, el país consiguió elegir a un diplomático brasileño para que dirigiera la OMC, pero se enteró de que la organización estaba políticamente paralizada.

En las elecciones generales de 2018, el sistema político se derrumbó. Los partidos brasileños más importantes que, desde el decenio de 1990, habían organizado la competición política y las alternativas electorales, fueron derrotados. Los votantes eligieron a un presidente populista de extrema derecha, y un montón de nuevos políticos de derecha llegaron al Congreso.

El presidente Jair Messias Bolsonaro es sin duda una especie de populista. Antiguo militar de baja graduación castigado por el ejército debido a su comportamiento indisciplinado, ha sido un oscuro miembro de la Cámara de Representantes durante 28 años, conocido sólo por su escandalosa retórica extremista y su compromiso con una agenda conservadora: en contra de la protección del medio ambiente y los derechos de las minorías, y a favor de las armas y de “valores tradicionales” mal entendidos. Ha mostrado una admiración sin límites por Donald Trump y ningún interés en absoluto en los asuntos internacionales. Ha nombrado en el Ministerio de Relaciones Exteriores a Ernesto Araújo, un diplomático mediocre de la extrema derecha que se considera un cruzado de la “civilización occidental judeo-cristiana” que lucha contra el globalismo, el ambientalismo, el multiculturalismo y las instituciones multilaterales que a su juicio se constituyen en la punta de lanza del comunismo que, por supuesto, procede de China.

Durante 2019, el presidente y su ministro de asuntos exteriores se dedicaron a destruir las políticas que habían llevado al reconocimiento internacional de Brasil. Han debilitado los foros regionales, como el Mercado Común del Sur (Mercosur, formado por Brasil, Argentina, Paraguay y Uruguay) y la Unión de Naciones Sudamericanas (Unasur), y han creado hostilidades hacia los países vecinos gobernados por líderes de izquierda, como Bolivia y Argentina. Han adoptado una postura muy agresiva hacia Venezuela, por lo que han perdido la capacidad de actuar como un tercero responsable en cualquier posible negociación. Han criticado la estrategia anterior que priorizaba la diplomacia multilateral. Han amenazado con

abandonar el Acuerdo de París sobre el cambio climático y se han convertido en el blanco de las críticas internacionales a medida que las políticas ambientales internas se han ido aflojando, permitiendo una creciente deforestación y amenazas a las comunidades indígenas que habitan y participan en la protección de la selva amazónica.

El gobierno brasileño también ha cambiado completamente sus coaliciones internacionales. La cooperación Sur-Sur se ha desvanecido y ha sido reemplazada por la proclamada alineación automática con las políticas exteriores del Presidente Trump y por la participación en la red mundial de ultraderecha de Steve Bannon conocida como *El Movimiento*. En la misma línea, el Ministro de Relaciones Exteriores y los miembros del círculo íntimo del presidente crearon tensiones diplomáticas innecesarias con socios comerciales como los países árabes y, en particular, con China.

En los asuntos internos, es crucial tener en cuenta que el gobierno populista de Jair Bolsonaro desde el principio ha abierto fuego contra las universidades públicas que albergan la mayor parte del sistema de ciencia y tecnología. Las universidades y centros de investigación públicos, considerados como el nido de los académicos de izquierda, vieron reducidos sus fondos y han sido acosados con reiteradas críticas y amenazas. La lucha contra el “ambientalismo”, tan crucial para la retórica reaccionaria populista, ha sido siempre y principalmente una batalla contra la ciencia y las instituciones científicas que producen datos y vigilan los daños ambientales.

El Covid-19 llegó a Brasil cuando su poder destructivo y su capacidad para extenderse rápidamente ya eran evidentes en China, Irán e Italia. Probablemente fue traído por masas de turistas que vinieron a disfrutar del carnaval brasileño, a mediados de febrero, y por brasileños de altos ingresos, viajeros y hombres de negocios procedentes de Asia y Europa.

En retrospectiva, es posible decir que, para febrero, el gobierno brasileño tenía suficiente información para crear algún tipo de detección en los aeropuertos internacionales, imponiendo una cuarentena a los infectados y así controlar desde el principio la llegada del virus y limitar la posibilidad de su propagación. Pero como ningún otro país ha mostrado esta disposición a actuar y la Organización Mundial de la Salud (OMS) no declaró la naturaleza pandémica de la enfermedad hasta el 11 de marzo, es justo reconocer que la primera reacción del presidente brasileño no difirió de las de otros funcionarios que subestimaron el peligro de pandemia, como los gobiernos de Francia, Italia, España, Estados Unidos y el Reino Unido. No obstante, aunque la mayoría de ellos cambiaron rápidamente cuando la naturaleza y el alcance de la amenaza se hicieron evidentes, el presidente Bolsonaro nunca cambió su postura y siguió menospreciando la amenaza. En extrañas declaraciones públicas o durante sus charlas semanales en Facebook, dijo que el Covid-19 era como una “pequeña gripe” o que los brasileños eran “gente dura que podía hundirse en las alcantarillas y no contaminarse”. También rechazó las recomendaciones de la OMS, presentó un caso contra el aislamiento social y promovió el uso de la cloroquina, cuando los científicos dijeron con cautela que no había pruebas de su eficacia para tratar a los infectados por el coronavirus.

Subestimar la epidemia se convirtió en su lema y en la herramienta para movilizar a los partidarios de la extrema derecha mientras otros agentes políticos organizaban la reacción al virus en Brasil. El Ministerio de Salud recomendó medidas de aislamiento que fueron tomadas por los gobernadores y alcaldes de las principales ciudades, independientemente de las actitudes del Presidente. Debido a disputas políticas de poca importancia, a medida que el Covid-19 se

intensificaba, Bolsonaro despidió al Ministro de Salud, un político razonable y ex médico con experiencia previa en los engranajes del sistema de salud pública. Fue reemplazado por otro médico que no conoce la maquinaria de la administración pública, una buena receta para el desastre.

En el sistema federal brasileño, la atención de la salud pública es responsabilidad compartida de los gobiernos federal, estatal y municipal. El país tiene un sistema de salud pública bastante robusto - el Sistema Único de Salud-. Sobre la base de ese principio de cooperación federativa, el sistema es capaz de prestar servicios de salud esenciales a sus ciudadanos. Las responsabilidades se distribuyen entre las distintas esferas de la federación, y los fondos asignados aseguran un nivel mínimo de recursos para que el sistema funcione. El gobierno federal desempeña funciones insustituibles de regulación, supervisión y coordinación.

No obstante, las importantes disparidades en los recursos fiscales y las capacidades administrativas de los estados y ciudades contribuyen a que haya considerables diferencias en el alcance y la calidad de la atención de la salud que se presta en las distintas partes del territorio brasileño. En 2016, catorce estados prestaron atención al 75-100% de su población mientras once estados solo al 50-74% de los ciudadanos. Las mismas diferencias se refieren a la disponibilidad de hospitales, unidades de cuidados intensivos, equipos médicos y recursos humanos. El sistema en su conjunto también sufrió un período relativamente largo de falta de financiación debido a la crisis fiscal de mediados de la década de 2010 y a las políticas económicas restrictivas.

En la actual crisis de la pandemia, la menor capacidad de coordinación federal, resultante de las actitudes de negación del presidente respecto de la pandemia, permitió dar respuestas muy descentralizadas, tratando cada gobernador de hacer frente a los desafíos según sus percepciones de la amenaza y sus recursos disponibles. Con fines políticos, el presidente ha venido estimulando a la población a romper el aislamiento, creando así condiciones favorables para el rápido aumento del número de personas infectadas por el coronavirus.

La información sobre la escalada de la enfermedad no es fiable, ya que el país carece de capacidad para realizar pruebas de detección. Sin ella, no hay forma de evaluar la dimensión del desastre ni su ritmo. Los únicos datos relativamente fiables son los relativos a las muertes por Covid-19. Pero incluso esos pueden ser subestimados debido a la demora en los procedimientos de prueba. A principios de mayo de 2020, Brasil tiene la segunda mayor cantidad de muertes, en valores absolutos, en el mundo y están aumentando considerablemente. En mayo de 2020, no es todavía posible predecir la trayectoria de la enfermedad y determinar en qué punto de la curva de propagación se encuentra realmente el país. El resultado final será sin duda un incomparable desastre humano, social y económico. Brasil saldrá de la pandemia más empobrecido, más desigual y también más aislado en la esfera internacional.

El comportamiento del Presidente Bolsonaro durante la pandemia puso a Brasil en un extraño grupo de países cuyos presidentes persistieron en la negación más allá de la evidencia y la razón: Nicaragua, Turkmenistán y Belarús. No es éste el lugar donde debería estar considerando el tamaño de su economía, su importancia regional y sus logros diplomáticos anteriores. Después del Covid-19 y después de Bolsonaro, el país tendrá que reconstruir su política exterior y sus políticas en un escenario mundial, probablemente muy distinto del que Brasil, en un pasado reciente, ha brillado como potencia intermedia en ascenso. El éxito de Brasil en la recuperación del reconocimiento político internacional y un papel protagónico a

nivel mundial dependerá tanto de las condiciones internas como de los espacios que permita la tensión entre el viejo orden liberal internacional y el nuevo juego de poder entre los Estados Unidos y China.

El Covid-19 y la Unión Europea: Una crisis de valores

Mario Torres Jarrín

La mayor parte de la prensa internacional se ha referido a la crisis sanitaria generada por el Covid-19 como una de las crisis más profundas de la historia moderna de Europa. Otros lo matizan diciendo que es la mayor crisis desde el fin de la Segunda Guerra Mundial. Lo cierto es que, desde una perspectiva histórica, tanto Europa como el mundo han vivido muchas pandemias. Algunas se han cobrado millones de muertos, por ejemplo, la “Peste Negra”, 75 millones en el siglo XIV o la viruela más de 100 millones en el siglo XX. Según la Organización Mundial de la Salud (OMS) durante el siglo XX existieron varias pandemias provocadas por influencias: la llamada “Gripe Española”, que en 1918 provocó 40 millones de muertos, la gripe “Asiática” y la de “Hong Kong” que entre los años de 1957 y 1968 ocasionaron la muerte de 3 millones de personas¹. En el siglo XXI la influenza A (H1N1) de 2009, llamada también la “gripe porcina”, dejó unos 600.000 fallecidos en todo el mundo.

De acuerdo con estas cifras, se puede apreciar que las pandemias de gripe son sucesos recurrentes en el tiempo y, en la mayoría de los casos, causan un aumento súbito del número de enfermos y muertos, hechos que provocan desbordamientos y colapsos en los servicios de salud y que suelen estar acompañados por crisis políticas, económicas y sociales en los países con sistemas de salud débiles.

La diferencia entre las anteriores pandemias y la del Covid-19 es que esta se pudo prevenir y no se hizo. Nótese que la pandemia del Covid-19 es tratada como una crisis sanitaria, y lo es porque los sistemas sanitarios no tienen la capacidad en recursos humanos y materiales para hacer frente a dicha pandemia, a pesar que la OMS venía advirtiendo durante años sobre la importancia de fortalecer los sistemas de salud en todos los países. El Boletín de la OMS de febrero de 2018, incluía un artículo titulado “Riesgo de pandemia: ¿Cuán grandes son las pérdidas esperadas?”² En este documento la OMS exhortaba a los países a invertir más en sus sistemas sanitarios.

En el caso del actual coronavirus no hubo falta de información sino falta de liderazgo político, lo que demostró la incapacidad política para reaccionar de manera conjunta. La falta de cooperación y descoordinación política fue evidente también en la Unión Europea, supuestamente el modelo más efectivo de coordinación e integración política regional en el mundo. No solo los Estados Miembros adoptaron diferentes políticas frente al Covid-19, sino que además fueron incapaces de lograr un acuerdo para dar una respuesta común, cuando mínimo se pudo pensar en crear varios tipos de fondos, por ejemplo, para que los científicos europeos pudieran investigar una vacuna, coordinar la fabricación y distribución del material médico requerido y fondos de inversión pospandemia.

¹ Organización Mundial de la Salud, “WHO global influenza preparedness plan”, Ginebra, 2005. En línea: https://www.who.int/csr/resources/publications/influenza/WHO_CDS_CSR_GIP_2005_5.pdf.

² Organización Mundial de la Salud, “Riesgo de pandemia: ¿Cuán grandes son las pérdidas esperadas?”, Ginebra, 2018. En línea: <https://www.who.int/bulletin/volumes/96/2/17-199588/en/>.

En el plano internacional asistimos a reproches mutuos culpando del origen y la propagación del virus, en lugar de buscar soluciones conjuntas ante la enfermedad. La evidencia es que la gobernanza global carece de liderazgo. Demasiada retórica y poca acción. Varios gobiernos hablan de lo importante que son los derechos de los ciudadanos, pero en la praxis son los primeros en violarlos, y lo hacen, porque la raíz del problema es que carecen de valores. No se puede defender lo que no se conoce y no se puede hacer política sobre asuntos que no se practican en la vida diaria. Pero estas actitudes tampoco son ajenas en la historia de la humanidad. Lo acusante es que a pesar de los avances tecnológicos y de los distintos foros, organismos regionales e internacionales no logran ponerse de acuerdo. Según la comunidad científica internacional las pandemias serán acontecimientos cada vez más frecuentes y con intervalos de tiempo más cortos. Por lo tanto, la prevención y la cooperación internacional no son una opción, son una necesidad imperiosa, y en el caso de la UE debe ser *conditio sine qua non*.

El 9 de mayo de 2020 se cumplió setenta años desde la Declaración Schuman y once años desde la entrada en vigor del Tratado de Lisboa. En teoría, la declaración anunciaba el inicio de la primera etapa de una federación europea y el tratado pretendía una mayor eficacia, coherencia y transparencia en las acciones exteriores de la Unión Europea. Aunque la integración europea ha conseguido avances importantes y relevantes para la vida de los ciudadanos europeos, también se puede decir que el proceso de integración vive un prolongado estancamiento, cuyo punto de partida es 2005, año en que Francia y Países Bajos dijeron “no” al proyecto de la Constitución Europea. Este “no” fue la negativa a la federación europea, por consiguiente, a la propia Declaración Schuman. Se dejó de lado, a pesar de haber sido aprobada por la totalidad de los 25 Estados Miembros de la Unión Europea en junio de 2004. Es decir, la voluntad de dos se impuso frente a la voluntad de 23. De haber existido una Constitución Europea, la UE hubiese tenido el marco jurídico y político para dar mejores respuestas a cada una de las crisis vividas.

Desde el 2005, la UE ha vivido de crisis en crisis. Hasta llegar al momento actual, en la que experimenta un “escenario multi-crisis”: política, económica, social, cultural, incluida la climática y la existencial. El origen de todas estas crisis es el abandono del modelo europeo por parte de sus dirigentes políticos. Tanto los partidos de izquierda como los de derecha han dejado de defender valores e ideales para pasar a defender solo intereses partidistas. La ciudadanía europea no es ajena a este hecho, llegando hasta el punto de una desafección por la política, y por lo tanto, por el futuro político de Europa.

Los tres primeros meses del año 2020 han servido para constatar que la UE atraviesa una crisis no coyuntural sino estructural. El 31 de enero de 2020 el Reino Unido dejó de ser miembro de la Unión Europea. En febrero, las negociaciones sobre los presupuestos comunitarios para el período 2021-2027 se vieron estancadas debido a las discrepancias entre diferentes grupos de Estados Miembros de la UE: un grupo integrado por Austria, Dinamarca, Suecia y Países Bajos; el grupo de los países del Sur de Europa, el Grupo de Visgrado y el grupo de los países del Este de Europa. Como si esto fuera poco, el propio eje franco-alemán mostró divergencias sobre las prioridades políticas y metas económicas. La respuesta descoordinada de los Estados Miembros de la UE ante la declaración de pandemia del Covid-19 por parte de la Organización Mundial de la Salud, en marzo, no hizo más que confirmar que a la multi-crisis se sumaba una multi-fragmentación en el proceso de integración europea.

En el actual contexto político, convulso y complejo, los partidos populistas y nacionalistas consiguen adeptos porque en su retórica política expresan la defensa de ciertos

valores y tradiciones con las cuales la ciudadanía se identifica y que son los que echan de menos en la vida política europea. Si analizamos los resultados electorales, el auge de estos partidos extremistas es a costa del decrecimiento de los principales partidos tradicionales. Por ello, podemos decir que el crecimiento de estos partidos extremistas es por la desafección de la ciudadanía por el conjunto de los partidos políticos que han abandonado sus ideales, valores y principios.

La mala gestión y falta de liderazgo en algunos gobiernos europeos hacen que estos siempre trasladen la culpa a Bruselas. Es así que la ciudadanía concluye que el origen de todos los males es la integración europea. Olvidando los beneficios que ha traído la UE al conjunto de los países de Europa, todo gracias a una política basada en valores, los cuales fueron transmitidos por los padres fundadores; pero que han sido olvidados por los actuales dirigentes políticos europeos. Lo distintivo de los países europeos, no lo hace su pertenencia geográfica al continente, lo hace su identidad, basada en una historia y tradiciones comunes, en una visión de vida defendida y desarrollada con base en valores.

Muchos creen que la paz y la democracia que hoy vivimos son inalterables e inamovibles; pero nada más lejos de la realidad. Como todo en la vida, lo difícil no es solo lograr un objetivo sino mantenerse firme en él. El actual escenario internacional está, desde hace décadas, en una constante incertidumbre. No existe un liderazgo político y los actores principales han desaparecido dejando con su falta de liderazgo no sólo un vacío en la gobernanza global, sino también una perplejidad sobre el futuro del propio sistema internacional. Seamos claros, el orden mundial es más bien un gran desorden mundial.

La UE ha perdido el liderazgo en muchos de los foros multilaterales que participa. Esto se debe a varios factores, pero uno de los principales es que algunos Estados Miembros de la UE juegan a una doble agenda, en la cual aunque hablen de Europa han dejado de creer en ella. Es también verdad que los socios tradicionales de la UE se han alejado de ella y han apostado por nuevas alianzas. Pero siendo autocríticos, hay que decir, que los europeos han jugado con ser el centro del mundo, cuando el centro del mundo estaba cambiando de eje, y no han querido reconocerlo. Los europeos, y por consecuencia la Unión Europea, no han sabido dirigir y gestionar sus relaciones internacionales, sobre todo con las nuevas potencias emergentes. El doble discurso no sirve más. Ya Europa y la UE no son creíbles. Porque han traicionado sus valores y principios que eran las razones por las cuales el mundo admiraba a la integración europea.

Los países de la Unión Europea hablan de la defensa de los derechos humanos; pero comercian con armas con países que violan sistemáticamente los derechos humanos. Preconizan la paz; pero aumentan su gasto en armamento bélico y se involucran en guerras y en conflictos armados. Promueven la solidaridad y se jactan que son la mayor potencia en ayuda al desarrollo y ayuda humanitaria; pero son incapaces de resolver la situación de millones de inmigrantes que viven en la UE y de los inmigrantes que tocan a la puerta de Europa cada día. Enarbolan la bandera del libre comercio, el multilateralismo y aspiran a tener una voz única y fuerte en el mundo como UE; pero en cambio varios miembros apuestan por defender el proteccionismo, el nacionalismo y por buscar soluciones de forma bilateral en lugar de hacerlo de manera común.

La integración europea es una construcción, su historia al igual que el conjunto de la historia de la humanidad nos demuestran que hay hechos que se repiten. Konrad Adenauer en una conferencia en 1956 reflexionaba sobre las debilidades y desafíos que tendría que enfrentar Europa en el mundo:

“aquellos eventos en los que los europeos no seamos capaces de influir nos superarán, creo que, como europeos, nos sentimos demasiado seguros. El liderazgo político y económico mundial, que permaneció incuestionado hasta principios de siglo, hace tiempo que dejó de ser verdad. ¿Se mantendrá la influencia cultural dominante de Europa? No lo creo, a menos que la defendamos y nos ajustemos a la nueva situación; la historia demuestra que todas las civilizaciones son perecederas”³.

Necesitamos una visión estratégica, dejar de ocuparnos de lo urgente para hacerlo de lo importante.

En 1925, Édouard Herriot proclamó en la Cámara de Diputados de Francia su deseo más ferviente por ver el nacimiento de los Estados Unidos de Europa. En ese momento se buscaba la unificación política del continente a través de un sistema federal con el fin de preservar la paz. Este plan fracasó debido al ascenso de partidos nacionalistas y populistas. Este hecho representó el inicio de una etapa oscura y sombría en Europa, a la par que se frustraba el primer intento del siglo XX por unificarla. No dejemos que la historia se repita en este siglo XXI.

Jean Monnet en sus memorias dice que “Europa no se hará de golpe ni mediante una construcción global: se hará mediante realizaciones concretas que creen primero una solidaridad de hecho”⁴. Robert Schuman afirmaba que “la peor responsabilidad ante la historia es la de las ocasiones que se han dejado perder y la de las catástrofes que no se han sabido evitar”⁵. Alcide de Gasperi destacó la importancia de que Europa defienda una moral unitaria y el respeto por el derecho heredado por los antiguos. Cuando aceptó el premio Carlomagno por su compromiso en favor de Europa dijo: “el futuro no se construirá por la fuerza ni por el afán de conquista, sino por la paciente aplicación del método democrático, el espíritu de consenso constructivo y el respeto de la libertad”⁶.

Los padres fundadores del proyecto europeo dejaron no solo las ideas, transmitieron los valores y principios a seguir. Los europeos se han perdido en el camino, pero no importa, tienen un mapa, pueden regresar a la senda de la integración, a las ideas promotoras y primigenias enunciadas por los fundadores, una federación europea, unos Estados Unidos de Europa. Como dijo la nueva presidenta de la Comisión Europea, Ursula von der Leyen, presentando el informe general sobre la actividad de la Unión de 2019: “la gran variedad de acciones e iniciativas que describe demuestra, una vez más, todo lo que podemos lograr juntos. Larga vida a Europa”.⁷

³ Konrad Adenauer, “Continuing European Integration”, *Grandes Conférences Catholiques*, Bruselas, 25 de septiembre 1956. PA AA, [s.l.]. B10 Abteilung II, Politische Abteilung. Bd. 918, Brüsseler Integrationskonferenz. https://www.cvce.eu/obj/address_given_by_konrad_adenauer_on_continuing_european_integration_brussels_25_september_1956-en-ea27a4e3-4883-4d38-8dbc-5e3949b1145d.html.

⁴ Jean Monnet, *Mémoires*, París: Fayard, 1976.

⁵ Robert Schuman, *Pour l'Europe*, París: Nagel, 1963.

⁶ Alcide de Gasperi, “An inspired mediator for democracy and freedom in Europe”, en *EU Pioneers*, European Union. En línea: https://europa.eu/european-union/about-eu/history/eu-pioneers_en.

⁷ Comisión Europea: La UE en 2019. Informe General sobre la actividad de la Unión Europea, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, Luxemburgo, 2020. En línea: <https://op.europa.eu/webpub/com/general-report-2019/es/>.

Covid-19, la movilización y solidaridad de la UE, y el regionalismo comparado

Gian Luca Gardini

En mayo de 1950, la Declaración Schuman, que lleva el nombre del Ministro de Asuntos Exteriores francés Robert Schuman, inició de facto el proceso de integración europea. En términos prácticos, proponía que Francia y Alemania pusieran su producción de carbón y acero bajo una organización común abierta a la participación de los demás países europeos. En cuanto a los principios, la Declaración enunciaba los valores inspiradores de la integración europea y, más ampliamente, de la cooperación internacional¹. En primer lugar, los esfuerzos creativos de la comunidad internacional deben ser proporcionales a los peligros que la amenazan. En segundo lugar, esos esfuerzos deben dar lugar a una solidaridad de hecho y no sólo de palabra. En tercer lugar, los resultados deben ofrecerse al mundo con el fin de contribuir a elevar el nivel de vida y promover la paz. En este capítulo se argumenta que, a pesar de las numerosas críticas que se han hecho a la respuesta de la Unión Europea al Covid-19, la organización ha actuado de acuerdo con esos principios y se ha desempeñado mucho mejor de lo que muchos ciudadanos y analistas, en Europa y fuera de ella, tienden a pensar o a conocer.

Se han formulado tres críticas importantes en contra de la reacción de la Unión Europea a la pandemia del coronavirus. En primer lugar, la UE fue incapaz de mantener el control o coordinar la política sobre las fronteras internas (y el acuerdo de Schengen) y la emergencia sanitaria. En segundo lugar, la respuesta, especialmente en términos de apoyo económico a los estados miembros, fue lenta e inadecuada. En tercer lugar, la UE y sus Estados miembros no mostraron suficiente solidaridad, y por el contrario, reprodujeron o incluso profundizaron las divisiones, especialmente entre el norte y el sur del continente, entre otros señalamientos. Los argumentos sólidos basados en hechos irrefutables, y no en un discurso cargado de ideología, pueden contrarrestar estas críticas. Sin embargo, incluso antes de eso, es importante comprender el contexto, las competencias y las limitaciones a las que se enfrenta la UE para luchar contra la pandemia.

La Unión Europea no tiene competencia exclusiva o incluso concurrente en la gestión de las fronteras interiores y la política sanitaria en caso de emergencia. Los Estados miembros son los principales responsables de estos dos ámbitos, y la UE sólo puede desempeñar una función de apoyo. La imposición de prohibiciones de viaje por parte de las autoridades nacionales y la reintroducción unilateral de controles en las fronteras internas fueron medidas especialmente delicadas. El art. 29 de la Directiva 2004/38/CE abarca las prohibiciones de viaje y permite a los Estados miembros limitar la libre circulación en caso de una “enfermedad con potencial epidémico”. La jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea confirma también que los Estados miembros gozan de una amplia discreción en este caso, siempre que cumplan con el principio de proporcionalidad. Teniendo en cuenta la gravedad de la amenaza

¹ Declaración del 9 de mayo de 1950. En línea: <https://www.robert-schuman.eu/en/declaration-of-9-may-1950/es>.

que representa el Covid-19, cualquier crítica a este respecto no tiene importancia. En cuanto a la reintroducción temporal de controles en las fronteras con otros miembros del Espacio Schengen, éstos están específicamente previstos en el Código de Fronteras de Schengen y, por lo tanto, son poco discutibles desde el punto de vista jurídico². No hubo nada extraño en la introducción de medidas restrictivas para contener la propagación del virus y tanto la UE como sus Estados miembros han actuado de acuerdo con la ley de la Unión. Además, la reintroducción del control fronterizo es una prerrogativa de los Estados miembros y la Comisión no puede vetar tal decisión. Otra cuestión es el carácter temporal de esas medidas, pero en este caso sólo el futuro lo dirá.

En cuanto a la política sanitaria común de la UE, los países miembros son los principales responsables de organizar y prestar servicios sanitarios y atención médica. Por lo tanto, la política sanitaria de la UE sirve para complementar las políticas nacionales. El papel de la UE es apoyar las respuestas nacionales al Covid-19, no sustituirlas ni dictarlas. Este es el contexto jurídico que define el papel y las competencias de la UE. Centrémonos en la rapidez y la adecuación de las medidas adoptadas por la UE para ilustrar cómo éstas han demostrado una solidaridad de facto, a pesar de las críticas generalizadas.

Tras una vacilación inicial, las medidas adoptadas por la UE en apoyo de sus Estados miembros han sido oportunas y sustanciales. Aparte de los desafortunados comentarios iniciales de la Presidenta del Banco Central Europeo, Christine Lagarde, una metedora de pata en serie³, la UE no ha sido más lenta o más desprevenida que los Estados Unidos, el Reino Unido u otros, sino todo lo contrario. Ya el 13 de marzo de 2020, la Comisión de la UE lanzó el paquete de emergencia de la Iniciativa de Inversión en Respuesta al Coronavirus (IIRC). Eso fue sólo cuatro días después de que el primer país de la Unión Europea, Italia, impusiera el confinamiento. España lo hizo el 14 de marzo, Francia el 17, y Alemania impuso el distanciamiento social sólo el 22 del mismo mes⁴. La IIRC cuenta con una dotación de 37.000 millones de euros del presupuesto de la UE para comprar equipos médicos, pagar a los médicos, apoyar el empleo y ayudar a las pequeñas y medianas empresas. A principios de abril, la IIRC se reforzó aún más con la IIRC Plus, que permite movilizar todos los recursos no utilizados de los Fondos Estructurales de la UE. Se pusieron a disposición de la crisis 28.000 millones de euros adicionales de dotaciones nacionales de los Fondos Estructurales que aún no se habían asignado. Otros 800 millones de euros se movilaron al extender el uso del Fondo de Solidaridad de la UE para fines de salud pública en los países más afectados. También se concedió una mayor flexibilidad en el uso de los Fondos Estructurales, como la transferencia de dinero entre diferentes fondos o la reorientación de los recursos hacia las regiones más afectadas.

En la fase aguda de la pandemia, la UE contribuyó a garantizar el suministro de equipo médico en toda la Unión en un momento de extrema escasez. La UE organizó cuatro

² Stefano Montalto, “The COVID-19 Emergency and the Reintroduction of Internal Border Controls in the Schengen Area: Never Let a Serious Crisis Go to Waste”, *European Papers*. European Forum, Insight 25 de abril de 2020, pp. 1-9. En línea: <http://www.europeanpapers.eu/en/europeanforum/covid-19-emergency-and-reintroduction-internal-border-controls-schengen-area> (última visita 15.05.2020).

³ Tiziana Barghini, “The Return Of ‘Madame La Gaffe’”, *Global Finance*, 7 de abril de 2020. En línea: <https://www.gfmag.com/magazine/april-2020/return-madame-la-gaffe> (última visita 15.05.2020).

⁴ Deutsche Welle, “Coronavirus: What are the lockdown measures across Europe?”. En línea: <https://www.dw.com/en/coronavirus-what-are-the-lockdown-measures-across-europe/a-52905137> (última visita 15.05.2020).

convocatorias conjuntas de contratación pública para comprar máscaras y otros instrumentos de protección como guantes, gafas, ventiladores y equipos de pruebas. Las exportaciones del mismo tipo de equipo se sometieron a una reglamentación para garantizar el suministro dentro de la Unión. La Comisión aprobó una exención temporal de los derechos de aduana y la exención del IVA en la importación de dispositivos médicos de terceros países. Se diseñaron planes para la reconversión industrial y la creación de una reserva europea de equipo médico esencial. Además, la UE ha destinado 550 millones de euros a la investigación para encontrar una vacuna contra el Covid-19, desarrollar formas de tratamiento más eficaces y mejorar el diagnóstico. Los Estados miembros individuales han ayudado a los demás con donaciones de equipo médico, enviando personal de la salud y acogiendo a pacientes de otros países⁵.

La rigidez de los reglamentos de la UE, a menudo criticada, ha dado paso a la flexibilidad y el pragmatismo durante la pandemia. La Comisión ha activado rápidamente la cláusula de escape general del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, que permite a los Estados miembros superar el umbral de gasto del 3% de la relación déficit/PIB. Esta flexibilidad fiscal es una novedad absoluta para la política de Bruselas. Además, las normas sobre la ayuda estatal se han relajado. Los Estados miembros pueden ahora proporcionar apoyo directo a las empresas más afectadas, especialmente a las PYME, mediante auxilios directos, garantías subvencionadas sobre préstamos bancarios, préstamos privados y públicos con tipos de interés subsidiados, seguros de crédito a la exportación y una mayor capacidad de préstamo para los bancos.

A medida que la pandemia se ha ido desarrollando, la UE ha reforzado y diversificado su respuesta. En las previsiones económicas de la primavera de 2020 de la UE se prevé una recesión económica para la región en 2020 con una pérdida de PIB superior al 7,5%, con todas las consecuencias negativas para el empleo y los medios de vida. El 2 de abril, la Comisión lanzó la *Ayuda para mitigar los riesgos de desempleo en una emergencia* (SURE). El programa ayuda a los Estados miembros a cubrir los costes de los planes nacionales para salvaguardar los puestos de trabajo. SURE pone a disposición de los Estados miembros hasta 100.000 millones de euros en forma de préstamos concedidos en condiciones favorables. A finales de abril de 2020, un paquete de 540.000 millones de euros proporcionó apoyo a través de tres redes de seguridad diferentes, para los trabajadores, las empresas y los Estados en dificultades. El Banco Europeo de Inversiones ofrece apoyo inmediato a la liquidez de las empresas en dificultades con un paquete de 40.000 millones de euros. El Banco Central Europeo ha anunciado un programa de emergencia de 750.000 millones de euros para la compra de valores privados y públicos durante la crisis, además de otros 120.000 millones de euros ya comprometidos.

Según fuentes de la UE, la Unión y sus Estados miembros han recaudado, a principios de mayo de 2020, más de 3.390.000 millones de euros para hacer frente a la crisis del coronavirus⁶. De ellos, 2.250.000 millones de euros son el resultado de medidas nacionales de liquidez, incluidos los planes aprobados en virtud de las normas de ayuda estatal temporal de la UE; más de 330.000 millones de euros proceden de medidas nacionales adoptadas en virtud de la mayor flexibilidad de las normas presupuestarias de la UE, y 240.000 millones de euros

⁵ Unión Europea, “The common EU response to COVID-19”. En línea: https://europa.eu/european-union/coronavirus-response_en (última visita 18.05.2020).

⁶ Comisión Europea, “Jobs and economy during the coronavirus pandemic”. En línea: https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/health/coronavirus-response/jobs-and-economy-during-coronavirus-pandemic_en (última visita 18.05.2020).

se generaron mediante el apoyo especial a los Estados miembros en crisis por la pandemia en el marco del Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE). Si bien es cierto que la mayoría de esos recursos se generaron a nivel nacional, también es cierto que ello fue posible gracias a las decisiones de la UE de flexibilizar las normas y permitir la tolerancia fiscal.

Los Estados del sur de Europa solicitaron de viva voz un mecanismo que distribuyera el dinero de forma gratuita “*comunitarizando*” la deuda emitida -y garantizada- por las instituciones europeas, los llamados “Coronabonds”. Esta solución no tendría en cuenta los intereses legítimos de todos los Estados miembros y el futuro de la Unión, sino sólo los de una minoría. La complejidad de los mecanismos de financiación y rendición de cuentas necesarios, junto con la incertidumbre relacionada con un endeudamiento tan enorme de la UE, probablemente ensombrecería los ya dudosos beneficios económicos. Además, esa medida iría más allá de la solidaridad para entrar en la esfera de la responsabilidad y la caridad. La Presidenta de la Comisión, Ursula von der Leyen, prometió que la UE “hará todo lo que sea necesario para apoyar a los europeos y a la economía europea”⁷. Ya se ha logrado mucho. Para luchar contra la crisis del coronavirus, la UE ha movilizado recursos, a paridad de poder adquisitivo, que superan los que todo el Plan Marshall desembolsó para la reconstrucción de Europa después de la Segunda Guerra Mundial⁸. Y la post-pandemia no ha comenzado todavía. En efecto, la propuesta de la *canciller* alemana Merkel y del presidente francés Macron de un Plan de Recuperación Europeo por valor de 500.000 millones de euros parece un serio esfuerzo para dar cabida a todas las posturas y reunir el consenso para una salida de la crisis en toda Europa y el relanzamiento del proyecto de integración⁹.

La UE también ha puesto en marcha una respuesta global para ayudar a sus socios internacionales a responder a la pandemia¹⁰. Esta consiste en 15.600 millones de euros procedentes de los recursos existentes que se han reorientado a partir de los fondos asignados. 3.250 millones de euros se destinan a África; 3.070 millones a los países vecinos; 918 millones a América Latina y el Caribe (incluidos 8 millones al Organismo de Salud Pública del Caribe y 9 millones canalizados a través de la Organización Panamericana de la Salud y la Cruz Roja Internacional). Además, la Comisión ha puesto en marcha un apoyo financiero de 3.300 millones de euros para los Balcanes occidentales (Albania, Bosnia y Herzegovina, Kosovo, Montenegro, Macedonia del Norte y Serbia). La Unión Europea también ha aportado 25 millones de euros a la Organización Mundial de la Salud y 200 millones a la Alianza GAVI para la vacunación. La UE y los europeos no han olvidado la solidaridad también en tiempos difíciles y comparten generosamente los logros de su organización regional con el resto del mundo.

⁷ Eszter Zalan, “Von der Leyen on virus: ‘EU will do whatever is necessary’”, *EUobserver*, 13.03.2020. En línea: <https://euobserver.com/coronavirus/147731> (última visita 18.05.2020).

⁸ Según el índice de precios al consumidor de la Oficina de Estadísticas Laborales, los precios en 2020 son 963,85% más altos que los precios medios desde 1948. En otras palabras, 100 dólares en 1948 es equivalente en poder adquisitivo a unos 1.063,85 dólares en 2020. El plan Marshall proporcionó más de 15.000 millones de dólares para la reconstrucción de Europa.

⁹ Christina Goßner y Sarah Lawton, “Merkel and Macron roll out €500 billion COVID-19 recovery initiative”, *Euractiv*, 19 de mayo de 2020. En línea: <https://www.euractiv.com/section/economy-jobs/news/merkel-and-macron-roll-out-e500-billion-covid-19-recovery-initiative> (última visita 18.05.2020).

¹⁰ Comisión Europea, “Q&A: Global EU response to the coronavirus pandemic”, 8 de abril de 2020. En línea: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/QANDA_20_606 (última visita 15.05.2020).

En términos comparativos, la UE es la única organización regional del mundo que ha tenido un impacto real en la lucha contra el Covid-19. A parte de Europa, la zona del mundo donde la integración regional tiene la historia más larga, el uso más amplio y la reputación más alta es América Latina. Frente al Covid-19 ninguna de las organizaciones regionales latinoamericanas ha podido tomar medidas significativas o apoyar a sus miembros con acciones y recursos importantes. El Mercosur, la Comunidad Andina, la Unasur, el Prosur, el Alba y la CELAC han sido actores silenciosos o irrelevantes en la crisis del coronavirus. Paradójicamente, la Comunidad Andina y la Unasur cuentan con mecanismos de salud, pero carecen de competencias o de la voluntad política para activarlos¹¹. La junta del Fondo de Respuesta Covid-19 de la Unión Africana celebró su primera reunión el 27 de abril de 2020. La ASEAN estableció un fondo regional de respuesta al Covid-19, el intercambio de información y estrategias para aliviar el impacto del Covid-19 en las personas y la economía, pero nada que se acerque al esfuerzo y los recursos movilizados por la UE.

La UE no es perfecta. Su respuesta al Covid-19 puede no haber sido la esperada por ciertos Estados miembros, pero refleja la conciliación necesaria entre los intereses y opiniones de los 27 miembros. En cualquier caso, las acciones de la UE han resultado ser las más eficaces entre las organizaciones regionales. Han movilizado una gran cantidad de recursos y han emprendido numerosas iniciativas. Ciertamente han hecho mucho más por Europa y sus ciudadanos que la tan publicitada “diplomacia de las mascarillas” de China. La respuesta de la UE también ha sido mucho más pronta que aquella dada a la crisis financiera mundial de 2008/09. En general, la intervención de la UE ha sido rápida y sustancial y ha cumplido con los ideales establecidos por Robert Schuman hace setenta años. El esfuerzo ha sido proporcional al desafío. Ha producido solidaridad con los hechos. Ha compartido los beneficios de la cooperación con los Estados miembros y los socios internacionales. Fue objetivamente difícil pedir más en los primeros meses de la crisis. El gran desafío está por delante con la reconstrucción social y la recuperación económica. Sin embargo, en un aspecto la UE ha fracasado una vez más: su estrategia de comunicación. Los ciudadanos siguen percibiendo que la Unión no hace mucho o lo suficiente, incluso cuando lo hace. La misma incapacidad para transmitir todo el bien que la UE proporciona ocurrió durante el Brexit. Los relatos y las percepciones no siempre coinciden con los hechos. ¿Quién tiene interés en manipular la información contra Bruselas o en usar la UE como chivo expiatorio? Hoy en día, comunicar eficazmente es tan importante como hacer las cosas eficazmente. Setenta años de exitosa integración, paz y prosperidad merecerían una mejor publicidad.

¹¹ Michel Levi, Webinar: La Unión Europea y las solidaridades de hecho en tiempos del Covid-19, 14.05.2020.

El coronavirus: otra trampa de pobreza para América Latina

Carolina Chica Builes

El 19 de marzo de 2020, tras registrarse el primer enfermo de coronavirus en Haití, se confirmó que la totalidad de los países latinoamericanos presentaba casos de contagio. El conjunto de los territorios de la región debían hacer frente a una crisis sanitaria sin precedentes en su historia reciente. Los gobiernos y la ciudadanía estaban en alerta. Los medios de comunicación difundían sin cesar las imágenes de los colapsados sistemas de salud en Italia y España, y daban cuenta de la impresionante movilización de recursos logísticos y médicos en China, Alemania y Francia. Si la enfermedad había puesto a tambalear a los poderosos, el panorama parecía desolador para la región más desigual del mundo que con 184 millones de pobres – según datos de la OCDE, tiene poca capacidad de respuesta por las fragilidades de sus sistemas de salud y por las profundas inequidades en el acceso a los servicios sociales básicos¹.

Salvo contadas excepciones², la estrategia de los Estados latinoamericanos fue intentar reducir la velocidad del contagio con la esperanza de “ganar tiempo” para procurar la adecuación de instalaciones médicas que permitieran aumentar la capacidad de atención a pacientes con complicaciones. Para ello, se adoptaron medidas de excepción o de emergencia tendientes a instaurar reglas de distanciamiento social que significaron poner en estado vegetativo a sus aparatos productivos. Desde entonces, los gobiernos latinoamericanos vienen lidiando con el dilema de proteger a cualquier costo el mayor número de vidas o salvaguardar la economía. Y la preocupación no es para menos, en una región en donde, según los datos de la Organización Internacional del Trabajo (ILO), el 53% del empleo es de naturaleza informal, el confinamiento significa el paro de cerca de 140 millones de trabajadores, y con ello, una catástrofe tan grave como la misma enfermedad.

Las medidas identificadas para responder al coronavirus dejaron en evidencia que la profunda desigualdad socioeconómica de la región sería el mayor obstáculo para atender la crisis, incluso por encima de la capacidad de su sistema de salud. El coronavirus emergió como un elemento agravante de las trampas del desarrollo sostenible e incluyente que fueron identificadas por la CEPAL en su informe de 2019 sobre las perspectivas económicas de América Latina. La trampa de la productividad, la trampa de la vulnerabilidad social, la trampa institucional y la trampa medioambiental hacen referencia a elementos estructurales que dificultan la inserción de la región en las cadenas globales de valor; ponen en riesgo la consolidación de una clase media productiva; inciden en la desconfianza hacia las instituciones

¹ De acuerdo con cifras de UNDESA, para el 2015, el 35% de su población carecía de acceso a servicios hídricos gestionados de forma segura, lo cual resulta preocupante en el contexto de una enfermedad cuya principal estrategia de contención es la asepsia.

² El presidente Ortega descartó el uso de la cuarentena obligatoria, el presidente Andrés Manuel López Obrador optó por medidas flexibles de restricción social en México y en Brasil se ha dado una disputa entre el llamado a continuar una vida normal formulado por el gobierno Bolsonaro y las restricciones de movilidad impuestas por los gobiernos regionales.

públicas; y, amenazan el equilibrio ecosistémico. Tras la contención de la enfermedad, se acerca la fase de hacer frente a las consecuencias sociales y económicas que pueden activar dichas trampas, razón por la cual, es necesario construir agendas temáticas para atender la crisis. En esta reflexión se propone dirigir la mirada hacia los siguientes aspectos:

- a. *La agenda social:* Las protestas sociales que cerraron el 2019 fueron el canal de expresión de una clase media aún en etapa de consolidación³ que reclamó un verdadero estado social de derecho garante de la provisión de bienes y servicios sociales en condiciones de igualdad. Se trató de ciudadanos que exigieron hacer efectivo su derecho a una pensión decente, el acceso a servicios de salud y educación de calidad, el respeto por los derechos civiles, en particular, los derechos de la mujer y de las minorías, y la adopción de modelos tributarios basados en la equidad y no en la regresividad. Desafortunadamente, ese segmento de la población es el mismo que saldrá violentamente golpeado con la crisis económica que se avizora en el corto plazo. Aquí entra en juego la capacidad de los Estados de responder con sentido social. Con la crisis de la deuda de los 80, los gobiernos tiraron el salvavidas económico al sistema financiero internacional a costa del empobrecimiento de la población. ¿A quién estará dirigido el rescate en esta ocasión? A toda costa se debe evitar terminar el 2020 con los mismos ciudadanos en las calles, esta vez más enojados y cansados de respuestas institucionales que parecen llegar siempre de manera tardía.
- b. *La agenda política:* En los medios de comunicación se habla de que el coronavirus significó un respiro para aquellos gobiernos con liderazgos políticos a la baja, que traían a cuestras la ausencia de una agenda programática clara para la ciudadanía y que daban señales de desgaste por la protesta social⁴. El llamado “efecto bandera”⁵, que ha dado lugar a una creciente favorabilidad de los mandatarios de turno a lo largo y ancho de la región, no durará por mucho tiempo. Con el paso de los días las inconformidades sociales y económicas vienen en aumento. No sólo el sector productivo envía señales de auxilio, sino también comienzan a verse moratorias en el cumplimiento de obligaciones financieras, desalojos en barrios populares o largas colas de ciudadanos reclamando ayudas públicas. Y esta será la verdadera prueba de fuego para la estabilidad política de la región: en medio de la turbulencia se probará la capacidad de López Obrador y Piñera para ganar respaldo popular en México y Chile; la recursividad del gobierno argentino para responder a su aguda crisis económica; el atino de los mandatarios de Perú y Colombia para crear una identidad política y una apuesta convincente de gobierno (con el agravante de que en el caso colombiano el presidente tendrá que salir al paso de recientes acusaciones de fraude electoral y de persecución a críticos y opositores); y la atemperación de gobiernos como los de Bolsonaro

³ “La mayoría de quienes escaparon de la pobreza en ALC forman parte de una creciente clase media vulnerable (40% de la población). Se enfrentan a un círculo vicioso de empleos de mala calidad, protección social deficiente e ingreso volátil que los deja en condición vulnerable y los pone en riesgo de volver a caer en la pobreza”. OECD, *Perspectivas económicas de América Latina 2019*, OECD, Paris, 2019. En línea: https://www.oecd.org/dev/americas/Overview_SP-Leo-2019.pdf.

⁴ Germán Gómez Polo (2020), “‘Pinzas’ para leer la favorabilidad del presidente Iván Duque en medio de la pandemia”, *El Espectador*, 27 de abril de 2020. Recuperado de: <https://www.elespectador.com/coronavirus/pinzas-para-leer-la-favorabilidad-del-presidente-ivan-duque-en-medio-de-la-pandemia-articulo-916678>.

⁵ Fenómeno político que describe un aumento transitorio de favorabilidad hacia un líder de gobierno luego de la ocurrencia de una amenaza externa. En la literatura anglosajona este concepto se conoce como “rally ‘round’ the flag”.

en Brasil, Maduro en Venezuela, Bukele en El Salvador u Ortega en Nicaragua que han demostrado problemas de sensatez técnica y política. En un año o año y medio se dará inicio al juego político de las nuevas contiendas electorales y el adecuado tratamiento de la coyuntura será definitivo en desestimular posturas populistas de izquierda o de derecha que pongan en riesgo el adecuado funcionamiento de las instituciones democráticas.

- c. *La agenda económica*: Al igual que hace 60 años, los países latinoamericanos continúan discutiendo la necesidad de transformar las estructuras económicas para reducir su vulnerabilidad frente a los choques de los precios de las materias primas y el encarecimiento de las importaciones. Como lo afirma el economista venezolano de la Universidad de Harvard, Ricardo Hausmann, “aun cuando la región fuese inmune al coronavirus, este sería uno de los shocks macroeconómicos más grandes de su historia”⁶. La alta dependencia a las exportaciones de bienes con destino a China, Estados Unidos y Europa, y la participación que han ganado las remesas o los servicios como el turismo en la generación de riqueza, significa que, ante la desaceleración de la economía global, los gobiernos deberán hacer frente a una crisis que demanda la inyección de grandes volúmenes de inversión pública con presupuestos exiguos. La diversificación de los aparatos productivos no da más espera y es tiempo de que los gobiernos de la región consoliden renglones económicos alternativos. La exportación de productos agroalimentarios con valor agregado, los insumos farmacéuticos, la modernización de los sectores logísticos, la formación en habilidades técnicas y tecnológicas, y el desarrollo de tecnologías financieras (*FinTech*) deberían ser parte de la nueva hoja de ruta de la economía.
- d. *La agenda internacional*: José Antonio Ocampo, profesor de la *Columbia University*, señalaba que “la gran diferencia entre la crisis de la deuda de los años ochenta y la Gran Depresión no debe buscarse ni en el comercio exterior, que tuvo un desempeño mucho más negativo durante los años treinta, ni en el choque masivo y prolongado de la cuenta de capitales, que también fue peor en la década de 1930, sino en la inadecuada respuesta internacional de la década de 1980, que hundió a América Latina en la peor crisis de su historia”⁷. Ante la imposibilidad de contar con mecanismos de financiamiento soberano, la recuperación de América Latina dependerá de un nuevo multilateralismo que facilite la inyección masiva de capitales para el financiamiento de gasto social focalizado y la recuperación de los actores productivos de todas las escalas. El principal actor de la estrategia debería ser el Fondo Monetario Internacional, seguido de organismos como el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco de Desarrollo de América Latina (CAF). El futuro de la sociedad latinoamericana depende de ello, y así lo ha hecho saber el grupo de exmandatarios regionales que dirigió un comunicado al FMI

⁶ *El Tiempo* (2020). “Coronavirus: ‘Conseguir dinero toma tiempo y esfuerzo’”, 6 de abril de 2020. Recuperado de: <https://www.eltiempo.com/economia/sectores/coronavirus-conseguir-dinero-toma-centremos-la-discusion-en-donde-esta-el-dinero-481422>.

⁷ Ocampo, José Antonio, et. al. (2014). “La crisis latinoamericana de la deuda desde la perspectiva histórica”, en: libros de la Cepal No. 25, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Cooperación Alemana, CAF. Santiago de Chile. Ocampo también señala que “la incidencia de la pobreza aumentó marcadamente entre 1980 y 1990, del 40,5% al 48,3% de la población. América Latina solo retornaría a los niveles de pobreza de 1980 en 2004, por lo cual en este campo hubo no una década, sino un cuarto de siglo perdido”.

solicitando considerar la emisión de un billón de Derechos Especiales de Giro (DEG) para apoyar las reservas de los países miembros⁸.

- e. El llamado es a que los mecanismos financieros de organismos multilaterales que no funcionaron en la década de los 80 se pongan al servicio del rescate de la economía de la región. En este caso, su respuesta expedita y solidaria se convierte en la alternativa posible y deseable para atender este inesperado golpe económico, temporal pero agudo, que amenaza con hacer de América Latina un polvorín social y político impredecible capaz de poner en riesgo los avances en indicadores de desempeño socioeconómico registrados entre el 2002 y el 2016.

Podría decirse que el corolario de la agenda propuesta es que la región no se encuentra ni en el presente ni en el futuro que se avizoró hace 50 años, sigue atada a los mismos problemas de desarrollo estructural del pasado, entre los cuales se encuentra su baja sofisticación productiva, su estructura de castas políticas enquistadas, la presencia de poderosas economías ilegales, la corrupción que permea todas las estructuras sociales, la informalidad económica y, sobre todo, la profunda desigualdad. Quizás sea el momento de confiar en que la pospandemia ponga sobre la mesa la urgencia de actuar en la construcción de un nuevo pacto social que haga frente a las asimetrías tradicionalmente ocultas por números promedio. En mayo de 2020, América Latina se encontraba a la espera de la llegada del anunciado punto crítico de la enfermedad. Todo parecía indicar que el modelo de contención resultó ser exitoso en comprar tiempo y mantener a raya el número de muertos. Sin embargo, será la vuelta a la “normalidad”, con el relajamiento del confinamiento, la que pondrá a prueba la capacidad de respuesta de una sociedad visiblemente fracturada.

⁸ Esta petición se presentó el pasado 15 de abril mediante una carta titulada “Imperativos éticos y económicos de la lucha contra la covid-19: una perspectiva latinoamericana” y estuvo liderada por los expresidentes Fernando Henrique Cardoso (Brasil), Ricardo Lagos (Chile), Juan Manuel Santos (Colombia) y Ernesto Zedillo Ponce de León (México). El DEG es un activo de reserva internacional creado por el FMI para complementar las reservas oficiales de los países miembros. El valor del DEG se basa en una cesta de cinco monedas principales: el dólar de EE.UU., el euro, el renminbi chino (RMB), el yen japonés y la libra esterlina.

Sección D

Salud, Medicina, Biología y Psicología

Capítulo 28

La humanidad gobernada por un virus

Raúl Giunta

El coronavirus, asedió al mundo, hallándonos desprevenidos, altamente vulnerables a su despiadada y feroz virulencia. Ante esta epidemia transformada en pandemia, este capítulo proporciona una solución, compuesta en dos tiempos: presente, o emergencia, y otro para el futuro. Se adoptan para el análisis en consideración, las perspectivas político-institucional, económico-financiera, el factor humano, ciencia y técnica y el medio-ambiente.

En esta etapa aguda, es evidente el difícil momento que atraviesan los gobiernos y las instituciones para enfrentar esta inédita noxa. La situación económica-financiera es sin precedentes. La ciencia y la técnica, que parecían infalible, hoy ven superada su capacidad de respuesta para controlar este letal enemigo. El medio-ambiente tan ofendido por el hombre pareciera haberse revelado, favoreciendo el arribo vertiginoso del virus, de un extremo del planeta al otro. Resta el factor humano, que es quien ha sufrido en carne propia la injuria, y que como protagonista principal -después del Covid-19-, deberá rápidamente sobreponerse para guiar su propio destino. El “*hombre-sanitario*” se ha revelado el factor determinante para “bajar la temperatura” y dar un poco de “oxígeno” frente a esta calamidad. El otro, el “*hombre-doliente*” con gran dignidad y en sinergia, junto al antes mencionado, ha generado un cambio virtuoso en la *Relación Médico/Paciente* (RMP), rebautizada la “princesa de la sanidad”, dando un salto de calidad, transitando desde una cultura biomédica a la llamada *Medicina Bio-Psico-Social* (MBPS). La lesión física tangible puede o no ser mitigada, mientras la emotivo-espiritual, intangible y más profunda, con la calidez de una mano y una sonrisa, puede ser suficientemente templada. Una palabra cura más que toda la ciencia. Pier Paolo Donati y Riccardo Solci, consideran como “bien relacional” aquel que solamente puede ser producido y disfrutado conjuntamente por aquellos que son los mismos productores y usuarios a través de las relaciones -satisfactorias- que conectan a los sujetos participantes¹.

En síntesis, habiendo la ciencia médica identificado el agresor, que cohabita y se nutre de nosotros utilizando su “energía” sólo para replicarse; nuestra misión será sostener moralmente a quienes están en “primera línea”, en sinergia a una estrategia de contención; acatando las instrucciones de la Sanidad.

Vista la sorprendente capacidad de resiliencia mostrada “en el frente”, el plan para el futuro se apoyará en la *persona*, donde anidan los recursos fundamentales y suficientes para alcanzar el objetivo de esta inconmensurable empresa; así las instituciones, la economía, la ciencia y el ambiente podrán renacer potenciadas y de forma optimizada para la vida. Para plasmar una propuesta factible basada en la realidad existente, se analizan algunas variables

¹ Pier Paolo Donati and Riccardo Solci (2015), “Misurare l’imateriale: il caso dei beni relazionali”, *Sociologia e Ricerca Sociale*, No. 108, pp. 13-32.

como: la persona y la naturaleza, la sustentabilidad humana, y el sentido de la ganancia. Se termina proponiendo un nuevo paradigma: la *Medicina Sostenible (MS)*, recordando que un “ser” invisible lesiona -también- lo invisible del ser humano.

De una medicina bio-médica a una bio-psico-social

La sanidad se encuentra empeñada en librar una “guerra mundial” contra un fantasma desconocido. Este desafío podría ser, como todos los desafíos, un estímulo generador de crecimiento individual y también colectivo.

La relación médico/paciente, está viviendo un cambio fundamental de mejora, percibido tanto del paciente como del personal sanitario. Esto es el enriquecer a la atención bio-médica ya excelente, con un atributo de la calidad de gestión, menos científico, pero humano, como es el aspecto psico-social. Bajado a la práctica, el sanitario, no sólo se ocupa con gran destreza de los datos tangibles -fiebre, tos, decesos- y visibles a todos, sino que igualmente es muy sensible a la lesión intangible -invisible- como es el sufrimiento del enfermo. Este agregado formaliza un naciente modelo sanitario, la *Medicina Bio-Psico-Social*. El Dr. George L. Engel ya describía a la cultura bio-médica como una visión centrada en la patología, negando el impacto de condiciones no biológicas -de la mente- sobre procesos biológicos. En 1941, inicia sus estudios sobre los aspectos psico-comportamentales y socio-relacionales de la enfermedad. En 1977, nace de su inspiración, la medicina bio-psico-social. Reconformándola en el 2010, el Observatorio Europeo sobre Sistemas y Políticas para la Salud, incluye en la definición de salud el “estado emotivo, mental, físico, social y espiritual de bienestar global”.

El individuo se transforma en persona cuando alguien le pregunta: ¿cómo estás? De lo tratado, trasluce la importancia vital de poner extrema atención al singular individuo que es la persona. Las crisis pasan, los hombres mueren por enfermedades, pero muchos que sobreviven, sean éstos convalecientes, infectados, o sero-negativos, todos serán lesionados -invisibles- en mayor o menor grado a nivel psico-socio-emocional-espiritual y no sólo económico-productivo. Por ello la *educación* se devela como un factor insustituible para adquirir la “libertad personal”, valor inestimable en la sociedad de los individuos, configurando la auto-conciencia y la propia identidad, capacitando al individuo para descubrir lo esencial y necesario para llevar adelante una vida digna.

Ríe del dolor quien nunca tuvo una herida. El sufrimiento es una condición de dolor referido al cuerpo y/o a la psiquis del sujeto, derivada de un trauma físico, o emotivo, o ser reflejo de una aflicción interior, que se puede manifestar en forma de temor, frustración o sumisión. Hoy, particularmente, con esta “plaga”, el sufrimiento está dramáticamente presente en el hombre, como resultado de una adaptación a estas circunstancias vividas. La educación es la forma más eficaz para contrarrestarlo, pues la parte racional es la que más nos ayuda a afrontarlo. Acrecentará la capacidad de *resiliencia*, concebida como la capacidad de un sistema a adoptarse de un modo positivo de frente a cambios previstos o imprevistos. El desarrollo de las aptitudes emocionales y sociales, es vital para prevenir desajustes de la personalidad y así poder gestionar el futuro con suceso. Finalizada la crisis, algunos continuarán dudando sobre la existencia del Paraíso; pocos de la existencia del Infierno.

La naturaleza, esta vez a través de un virus, nos ha golpeado letalmente y, sólo aparentemente, sin previo aviso. Así lo manifiesta una amplia cuota de la sociedad. Viene de

preguntarse, ¿quién es la naturaleza para generar tal “infierno”? E inmediatamente surge otra duda ¿el hombre, qué rol juega? La naturaleza continúa a presentarse “travestida” en diversos eventos terribles como terremotos, aluviones, tornados, sequías, y tantos otros. También en nuestra época surgió el Ébola y el Sars. Torna la pregunta, ¿por qué? ¿Es que son todos fenómenos casuales o habrá algo de causal? Y, si en parte al menos, es ésto último, ¿el hombre será un mero espectador o de lo contrario, un contribuyente en el origen o en parte del desarrollo de éstos? Se podría seguir interrogando, pero será más útil y honesto reconocer que el género humano es parte integrante de la naturaleza. En períodos de crisis endémicas -y no sólo- se debería indagar sobre las causas que originaron tal catástrofe y, desde una perspectiva sistémica, descubrir de qué modo ha contribuido el hombre invadiendo ecosistemas vírgenes de su presencia, quebrantando su equilibrio, sobrepasando los límites biosféricos, osea las capacidades regenerativas de la tierra.

Para vincular el próximo argumento, la globalización, el término *holístico* (total, entero), viene utilizado para definir un enfoque en el estudio del comportamiento de sistemas complejos. El holismo se funda en que puede existir una diferencia cualitativa entre un sistema y la suma de las partes, y su análisis parcializado puede llevar a equívocos.

La *globalización*, planificada y ejecutada por el hombre, con todos los progresos que ha proporcionado, no sólo ha hecho más fluida la comunicación entre los continentes, para mencionar sólo uno de tantos beneficios, sino, de frente a la actual crisis sanitaria pareciera que la ventaja, en este momento, se transformó en un búmeran, al favorecer la veloz propagación de una enfermedad infecciosa, altamente transmisible, donde el portador es también la víctima. Hoy es sólo más evidente que en el pasado, donde un paso dado por el hombre tenga el poder de estremecer el planeta entero. Esto impone otra observación; en adelante sería más criterioso planificar considerando una perspectiva multisistémica -holística- con el fin de acotar más eficientemente los riesgos, partiendo de la convicción de que el hombre es parte integrante de la naturaleza, y consciente del límite que ésto comporta, al querer satisfacer sus necesidades y deseos personales, sociales y de crecimiento integral y equilibrado. Cualquier insulto a la biosfera será causa de autolesionismo. Un homicidio-suicidio.

Diversamente, en un universo sostenible, la vida virtuosa se basaría en la satisfacción adecuada de las necesidades básicas, el desarrollo de la sociedad y de la creatividad personal y colectiva con gran atención a la autolimitación del consumo material. La tecnología que más necesitamos es la tecnología de la comunidad: saber cómo cooperar para que las cosas vengán bien hechas y siempre. Esto sólo se logra a través de la educación.

Observando la distribución de recursos sanitarios en cada uno de los niveles de atención alrededor del mundo, se considera oportuna una ponderación. Si partimos de la premisa de que la naturaleza es “*casi*” perfecta y aceptamos que el hombre es parte constituyente de la misma, por carácter transitivo él también debería serlo, con algunas excepciones, como para la naturaleza. Estas excepciones no superarían, si las cuantificamos, alrededor del 20%. Así, el 80% restante sería sano (“*perfecto*”), necesitando sólo mantener su propia salud y desarrollarla. Será éste el motivo de la existencia del programa de *Promoción de la Salud* de la OMS, el cual ya y repetidamente se ha demostrado apto de frente a este segmento de la población sana. Continuando, si el resto, alrededor del 20%, requiere de curas, se le tiene reservada toda la ciencia y tecnología necesaria, que si no fuese suficiente (se espera sólo para unos pocos casos) se echa mano a la llamada medicina de alta complejidad.

Si nos detenemos un segundo, valdría la pena, sobre este punto, una modesta reflexión: el 80% ha hecho ahorrar, consciente o inconscientemente, al otro 20%, visiblemente carente y necesitado, así ofreciéndole la posibilidad de hacer uso del 80% de los recursos económicos, materiales y asistenciales. Al ser este el caso, parecería acertado implementar dicho programa de *Promoción de la Salud* a gran escala, esperando que ésto no sea sólo teoría. Si en vez, el sistema de la alta complejidad se encontrara a tener que tratar no sólo al 20%, sino también, al menos en parte, también al otro 80% tendríamos serios problemas. Un ejemplo de actualidad en esta epidemia está en que los decesos no sólo están ligados a la longevidad sino además a la comorbilidad. Educar al ciudadano “en la salud” desde la infancia, lo impulsaría a la concientización de deber ser más responsable de su integridad, colaborando indirectamente con todo el sistema, no sólo sanitario. En síntesis, la educación mediante un programa de promoción de la salud sería tan económico como vital.

La *sostenibilidad* es la característica de un sistema en evolución que tiene que ser mantenido para la salvaguardia de la vida humana y de toda la biósfera. La sostenibilidad es esencial para el equilibrio del sistema donde el hombre debería encontrar soluciones eco-eficientes.

La cultura del beneficio vs. El beneficio como consecuencia

A veces la lógica del beneficio mina a la base a las instituciones, sean éstas educativas, humanísticas, que científicas, en las cuales el valor debería coincidir con el saber en sí mismo y no encontrarse en la ganancia que puedan brindar. El valor de estas instituciones es independiente de la capacidad de producir ganancias inmediatas o beneficios prácticos. Por consecuencia, la lógica del beneficio aplicada a estas instituciones, limitaría las posibilidades de obtener conocimientos, en nuestro caso, para una salud más sustentable, digna y libre.

Para poder comprender sobre qué bases ha estado actuada la distribución de los recursos, y especialmente los destinados a *prevención y promoción de la salud*, surge revisar los criterios utilizados. Otro motivo es que, viviendo una especie de economía de guerra, sería oportuno implementar un riguroso control de gestión que optimice el uso de recursos sanitarios en modo apropiado, ecu y sostenible. Los elevados costos de la medicina moderna, el envejecimiento de la población, la falta de cuidado personal que determina más morbilidad, discapacidad, y reducida autonomía de hecho aumentan los costos sociales y económicos. La demanda pública y la condición económica agravada por la pandemia inducen a buscar alternativas menos dispendiosas, más eficaces y eficientes, para un nivel de estabilidad económica soportable, psicológicamente adecuada, satisfaciendo la mayor parte de las necesidades y expectativas razonables ligadas a la salud.

La *Medicina Sostenible* ofrece un nivel de asistencia sanitaria psico-física suficiente y para toda la vida. Ecu y adecuadamente erogada la *Medicina Sostenible* no conllevaría costos excesivos para el usuario, y además contribuiría a fomentar la investigación y la innovación tecnológica. Sin embargo, son de respetar tres premisas:

- a. ser racionada y limitada para salvar la sostenibilidad del sistema y la equidad;
- b. ser implementada mediante un programa de Prevención y Promoción de la Salud;
- c. tener claro el propósito de acrecer el sentido de responsabilidad personal de todos respecto a la salud.

La salud no es un aspecto que surge sólo cuando se visita al médico. Es un valor que se vive cotidianamente en donde nos encontremos y en cada elección que tomamos, imprescindible para una excelente calidad de vida, y factor determinante para el crecimiento social y económico de la entera comunidad.

La *Promoción de la Salud* desde un encuadre holístico va más allá del sector sanitario y también de la misma salud. Abarca otros factores absolutamente determinantes como los factores políticos, económicos, sociales, culturales, ambientales, comportamentales, y también biológicos. Todos pueden influir a favor o en contra de la salud, debido a que ésta es una condición dinámica de sustancial bienestar físico, psíquico, social y espiritual que depende de una óptima funcionalidad del organismo. La consciente *Promoción de la Salud* logra una mayor economicidad para mantener la salud y proporciona un mayor estímulo para el compromiso activo de la persona. Es también importante adquirir y mantener lo más posible la autonomía psico-física. La *Promoción de la Salud* es instrumental para utilizar todas las estrategias a disposición para desacelerar los procesos de degeneración biológica. Lo es también para disponer a las personas a aprender durante la propia vida a prepararse a afrontar los disturbios de las patologías crónicas en la etapa de irreversible decaimiento orgánico.

Dos herramientas son insustituibles en una gestión sostenible de la salud en cuanto generan tratamientos personalizados y prescripciones apropiadas, y mejoran la experiencia y adherencia a la cura del paciente, maximizando la eficiencia del sistema:

- a. la *Educación Terapéutica del Paciente (ETP)*. El paciente crónico adquiere competencias para la auto-cura;
- b. la *Medicina Narrativa (MN)*. La transformación cultural donde la persona expresa “su” vivencia, relata de “su” enfermedad, en base a “sus” capacidades individuales, y no considera la patología un simple hecho biomédico, encaminándose a una medicina más humanizada.

En síntesis, el plan estratégico sanitario para hacer frente a la emergencia del coronavirus y a su etapa sucesiva de recuperación y reorganización social, incluso la sanitaria, debe contemplar todas las variables examinadas precedentemente. Sólo nuevos paradigmas a todos los niveles, centrados en la *educación hacia la sostenibilidad humana*, podrán llevar a una verdadera regeneración social y al bienestar holístico del ser humano.

Capítulo 29

Repensar la humanidad y el ser “humano” a la luz del Covid-19

Mark Bowmaker

La pandemia del coronavirus es un fuerte y urgente recordatorio de que, a pesar de nuestro aparente éxito como especie, seguimos siendo animales por naturaleza. El virus del SARS-CoV-2, compuesto por pocos genes y mucho más pequeño que una célula humana, se ha propagado desde su origen en los murciélagos primero a la provincia de Wuhan, China, y desde allí a todo el mundo. Este reducido fragmento de información genética codificado en el ARN, de un 0,0005% del tamaño del genoma humano, ha dado lugar a infecciones, muertes e inestabilidad económica y social que no se veían desde la Segunda Guerra Mundial. El hecho de que la enfermedad Covid-19 se haya extendido a niveles pandémicos en cuestión de pocos meses dice tanto de la exquisita biología de los virus como de nuestra interacción con el mundo natural y la interconexión de la sociedad moderna.

El virus del SARS-CoV-2 es pequeño, independientemente de cómo se mida y, sin embargo, ha utilizado nuestros propios sistemas contra nosotros. El virus consta solo de 15 genes comparado con los 20.000 que tiene aproximadamente una célula humana. Una única partícula de virus es unas 100 veces menor que una célula humana típica. Tras la inhalación de una partícula viral, ésta se adhiere a una célula en la superficie de nuestras vías respiratorias e inserta sus pocos genes en ella. Esa información genética es suficiente para subvertir la célula y ordenarle que produzca más partículas virales. Las nuevas partículas virales se liberan de la célula ahora moribunda y pasan a una nueva célula. Este proceso se repite de célula a célula. Cuando las partículas virales son expulsadas del cuerpo, a través de tos o estornudos por ejemplo, pueden infectar a un nuevo individuo y dar lugar a la transmisión del virus de persona a persona. En este proceso, nuestra biología está siendo utilizada para los fines del virus.

La secuencia genética del virus, obtenida en enero de 2020, muestra un alto grado de similitud con los coronavirus encontrados en murciélagos y pangolines. A través de la mezcla de dos (o posiblemente más) virus, surgió un nuevo virus con una proteína de superficie única. Esta proteína de superficie es la llave molecular que el virus utiliza para acceder a una célula huésped y, por casualidad, encaja muy bien en la cerradura humana que se encuentra en la superficie de las células que recubren nuestras vías respiratorias. De tal manera que cuando el virus que circulaba por la población de murciélagos eventualmente entró en contacto con humanos, pudo infectarlos fácilmente. Más importante aún es que esta característica permite que el virus pase efectivamente de un humano a otro.

Esta historia no es ni mucho menos única; también se cree que los murciélagos son el huésped más próximo a los virus del Ébola y Marburgo; el VIH se desarrolló a partir de un virus transmitido por los primates a los humanos en África en varias ocasiones. Estos son procesos biológicos normales, ya que los virus se transmiten con frecuencia de una especie a otra. Afortunadamente, sólo en raras ocasiones son capaces de propagarse en la segunda

especie. Sin embargo, ocasionalmente una alteración del virus permite que se transmita con éxito, lo que se conoce como transferencia zoonótica.

Hay dos fuentes para este contagio: las poblaciones de animales salvajes y los animales de granja. Dado que los seres humanos están ahora presentes en casi todos los ecosistemas, estamos más expuestos a los reservorios salvajes de virus. Esto aumenta la probabilidad de que nos encontremos con un virus capaz de replicar en nuestras células y que surja una nueva enfermedad humana. Por lo tanto, aunque el Covid-19 es una emergencia de salud pública, tiene profundas raíces ecológicas y ambientales. Cuanto más interactuemos con poblaciones animales previamente no perturbadas, más probable será que nos encontremos con un virus nuevo y potencialmente peligroso. Además, la naturaleza de las interacciones es crítica. El contacto estrecho y sostenido entre los animales salvajes y los seres humanos en los llamados “mercados húmedos” de Asia y en el comercio de carne de animales salvajes de África ofrece muchas más posibilidades de contagio viral. Lo mismo ocurre con las prácticas de cultivo intensivo de las modernas granjas industriales en las que los trabajadores agrícolas están en estrecho contacto con un gran número de animales. La transferencia de virus de los animales a los humanos es un hecho de nuestra biología y, a menos que cambie nuestra actitud hacia el mundo no humano en general, veremos continuos brotes de nuevas enfermedades. De forma bastante preocupante, podrían ser mucho peores que la actual pandemia.

Durante la mayor parte de nuestra historia evolutiva como especie, el *Homo sapiens* ha vivido en pequeños grupos, por lo que cualquier enfermedad viral recién adquirida estaba autolimitada a una aldea o zona en particular. Cuando se conseguía propagar, lo hacía lentamente; adaptándose a menudo en el proceso a su nuevo huésped y volviéndose menos peligroso. Sin embargo, como hemos visto en el caso del Covid-19, con los viajes aéreos internacionales una enfermedad puede propagarse fácilmente por todo el mundo en cuestión de semanas. El ecosistema que habitamos individualmente ya no es nuestro pueblo, ciudad o suburbio de la ciudad, sino que es global y el virus no respeta las fronteras construidas por el hombre. Nuestra respuesta a la pandemia emergente ha sido tratar de volver a un ecosistema más simple a través de medidas como el confinamiento y el distanciamiento social. El aislamiento social es una respuesta ecológica, devolviéndonos a una ecología tribal, retrocediendo el reloj para que estemos menos conectados, cada uno en su propia aldea.

Estos son sólo algunos aspectos sobre el virus, pero están ahí para ilustrar un punto central de la tesis de este capítulo: que somos animales humanos incluidos en un ecosistema, que nuestra sociedad humana tiene un fundamento biológico. Esto no es algo que consideremos muy profundamente en el día a día, momento a momento.

La sociedad tecnológica moderna ha tenido mucho éxito en la manipulación, el control y algunos dirían incluso el dominio del mundo no humano. Los humanos han tenido un profundo impacto en todos los continentes, y sólo algunos rincones del mundo no han sido alterados por el desarrollo humano. Hay que ir a las profundas fosas oceánicas, a las tribus amazónicas inconexas, a las islas desérticas del Pacífico, a rincones apartados de las tierras vírgenes de África o a la Antártida más remota para alejarse de la influencia humana sobre la naturaleza. El control sobre nuestro medio ambiente se da por sentado en las sociedades prósperas. Tenemos calefacción central para mantenernos calientes, aire acondicionado para mantenernos frescos, hemos eliminado las enfermedades infecciosas y los depredadores de nuestro entorno gracias a los poderes de nuestro intelecto. Nuestros grandes cerebros nos han

dado dominio sobre la tierra, el mar y el cielo. Todo este progreso nos ha beneficiado indudablemente como sociedad, pero hay un efecto secundario invisible que se ha infiltrado en nuestro pensamiento y desde allí en nuestra sociedad más amplia. Es decir, nos percibimos a nosotros mismos separados de la naturaleza, del ecosistema más amplio que habitamos. Esto ha tenido implicaciones tanto en la epidemiología del Covid-19 como en nuestra respuesta como sociedad más amplia, no sólo a la pandemia actual, sino también a otros desafíos que la sociedad humana está afrontando, como el cambio climático.

Esta forma de pensar de nosotros mismos como separados de la naturaleza tiene profundas raíces en nuestra historia cultural. Los brotes iniciales de este pensamiento se remontan a nuestros primeros antepasados. La utilización de herramientas y el posterior advenimiento de la agricultura nos permitió usar nuestro paisaje mental interno para manipular un mundo exterior. Obviamente, esas primeras culturas aún estaban profundamente arraigadas en el mundo natural, pero las semillas fueron sembradas y comenzaron a crecer a medida que nuestra civilización se desarrollaba. El mito de la génesis cristiana por el que se da a la humanidad el dominio sobre la tierra fue reforzado por el pensamiento ilustrado caracterizado por la máxima de Descartes: “*Cogito ergo sum / pienso, luego existo*”. La separación de los seres humanos del mundo natural se ha acelerado desde la revolución industrial en adelante, de tal manera que todas y cada una de las partes del mundo natural se consideran recursos para los seres humanos. Es de este cisma entre la sociedad humana y la naturaleza de donde surge el Covid-19, el cambio climático y la degradación ambiental.

Como Martin Lee Muller dice tan elocuentemente al principio de su libro “Being Salmon Being Human”¹:

“Nosotros, los habitantes de la civilización industrializada, aún vivimos dentro de una historia centrada en el ser humano. La historia se articula en las formas en que hablamos, lo que pensamos, cómo escuchamos, lo que oímos. Se expresa en las formas físicas de nuestros mundos de vida, en nuestras instituciones legales, políticas y económicas. Da estructura a la forma en que concebimos y habitamos tanto el espacio como el tiempo. Da forma a nuestros encuentros con criaturas vivas no humanas, así como a la presencia planetaria más amplia. Esta es la historia de los humanos como un yo separado”.

No podemos seguir negando la realidad en la que vivimos. Los especialistas en enfermedades infecciosas nos han estado advirtiendo sobre la posibilidad de pandemias; incluso hemos recibido llamadas de atención y alarmas como el SARS, el MERS, el Ébola, la gripe porcina y la gripe H1N1 en los últimos 20 años. Existen avisos similares sobre el cambio climático, el colapso de las poblaciones de insectos, la sobrepesca y la acidificación de los océanos, el resurgimiento del agujero en la capa de ozono, la contaminación por partículas en las ciudades. Tenemos que prestar atención a esas advertencias y encontrar la manera de integrarlas rápidamente en las estructuras de nuestra sociedad si queremos evitar los peligros. Se necesita un cambio de pensamiento, de reactivo a proactivo.

¿Cómo vamos a curar entonces la brecha entre nuestra forma de vida actual y nuestra realidad biológica y ecológica subyacente? Esto no es un llamamiento para que renunciemos a los beneficios de la sociedad y retrocedamos el reloj miles de años. Más bien es un llamamiento

¹ Martin Lee Muller, Being Salmon, *Being Human: Encountering the wild in Us and Us in the wild*. Chelsea Green, 2017.

a una revolución. A corto plazo, por supuesto que debemos tratar de mitigar los peores efectos del Covid-19 y la mayor esperanza es que la investigación médica encuentre rápidamente una vacuna eficaz. Sin embargo, esto simplemente nos permitirá volver a algún tipo de paradigma de negocios como de costumbre. Más bien, podríamos utilizar este tiempo para hacer una pausa, reflexionar y pensar en los cambios que queremos hacer. Somos criaturas biológicas, viviendo en relación con un mundo biológico y geoquímico. Sabemos que esto es cierto. Por lo tanto, deberíamos empezar a comportarnos como una sociedad adulta madura y construir sobre estas verdades en lugar de ignorarlas. Para ello, necesitamos reimaginar lo que significa ser “humano” y reevaluar nuestras normas y valores como sociedad. Estas son, por supuesto, grandes y difíciles preguntas, pero que necesitan urgentemente una respuesta.

Andreas Weber responde a estas preguntas proponiendo un cambio del pensamiento de la ilustración a lo que él llama “*enlivenment*”².

“‘Enlivenment’, por el contrario, pone la vida en el centro. Comienza con la premisa fundamental de que somos seres encarnados y por lo tanto sabemos lo que significa ser partes animadas de un mundo vivo. Sabemos cómo se siente estar en el mundo y ser un individuo. Es el conocimiento más profundo al que podemos acceder. ¿Por qué estas investigaciones deberían estar fuera de los límites de la ciencia y desterradas de la economía y la política pública?”.

Fritjof Capra y Pier Luigi Luisi en su libro “*The Systems View of Life*”³ proponen una visión integral del pensamiento sistémico. Recogen las ideas de muchas disciplinas; combinan e integran las comprensiones biológicas, ecológicas, sociales, culturales y psicológicas en una visión unificada basada en el pensamiento en términos de patrones y relaciones más que en principios reduccionistas simplistas.

Así como los humanos no viven como entidades separadas dentro de un ecosistema, sino que son parte de un todo más grande y conectado, entonces nuestra respuesta a cuestiones como la del Covid-19 necesitaría ser vista también en términos del todo y no sólo de acciones individuales. La biología, la medicina, la ecología, las estructuras sociales y culturales, pero también la economía, la geopolítica y las relaciones internacionales no están separadas, sino que forman una red interconectada. Al apreciar esto, quizás podamos enfrentar mejor la amenaza no sólo del Covid-19, sino también de esos otros desafíos, como la degradación ambiental, la proliferación nuclear, el avance tecnológico y la inteligencia artificial, a los que todos nos enfrentamos como especie. De ahí la presciencia de este volumen.

² El concepto en el original inglés *enlivenment* se refiere a una combinación de ilustración (enlightenment) y naturaleza y vida natural (life), resultando en una llamada a poner la vida al centro del pensamiento racional y de la reflexión humana. Andreas Weber, *Enlivenment: Towards a fundamental shift in the concepts of nature, culture and politics*. Vol 31, Publication Series Ecology, Heinrich Böll Foundation, 2013.

³ Fritjof Capra y Pier Luigi Luisi, *The Systems View of Life: A Unifying Vision*, Cambridge University Press, 2014.

Capítulo 30

Una pandemia de pánico... y esperanza

Un viaje desde la desesperanza hacia un nuevo comienzo

Davide Bertorelli

El Senex le dice al Puer: cuando los pescadores no pueden ir al mar, reparan las redes.

La pandemia del coronavirus ha tenido consecuencias de gran alcance. En todo el mundo, la gente ha experimentado diferentes grados de ansiedad, pánico y trastornos en todos los aspectos de sus vidas. En muchos países se han impuesto restricciones sociales. La pandemia ha absorbido toda nuestra atención y el riesgo es que nos olvidemos de otras emergencias como las climáticas y las ambientales. Cabe resaltar que el pánico es infeccioso. El contagio del miedo puede ser más virulento que el contagio biológico en sí. La mayoría de las personas reaccionan al miedo de manera normal, en contraste, durante y después de pandemias experimentadas anteriormente la prevalencia de problemas de salud mental aumentó significativamente. Entre esos problemas figuran la ansiedad, la depresión, las adicciones, el trastorno de estrés postraumático (TEPT) y, en algunas zonas, las tasas de suicidio.

Esto plantea la pregunta: “¿Estamos viviendo una leve psicosis colectiva?”¹ La línea de tiempo de la pandemia prevé, después de una catástrofe sanitaria, una catástrofe económica con probables problemas de salud mental de larga duración. La gente trata de encontrar un sentido a lo que está sucediendo; necesita una dirección y quiere aportar un sentido de esperanza a su vida y a su futuro. Nos gustaría aumentar nuestra “inmunidad psicológica y/o espiritual” con una “vacuna especial”. La Organización Mundial de la Salud considera que un enfoque multidisciplinario de la Salud Mental (biológico, psicológico, social, cultural y espiritual) es el más apropiado. Siguiendo esta posición, este capítulo presenta algunos aspectos psicológicos del fenómeno del Covid-19 en relación con algunas de sus interfaces con la filosofía, la mitología y la espiritualidad. Se trata de un mosaico de consideraciones presentadas como ramificaciones de la salud mental.

Zeitgeist, símbolos y mitos

En el pasado, en tiempos de problemas, la gente estaba acostumbrada a escuchar la voz de los “oráculos” para obtener alguna dirección y ayuda. ¿Están los dioses en contra nuestra por nuestros errores u omisiones? ¿Está Pan, el dios de la selva, enfadado? ¿Qué rituales y ofrendas son necesarios para recuperar la salud y la estabilidad? Hoy en día, los dioses parecen mudos. ¿Dónde están los oráculos? ¿Cómo podemos descifrar sus mensajes? El pensamiento concreto y materialista no puede ayudar.

En cambio, la psicología analítica y arquetípica (C.G. Jung y J. Hillman) puede ayudar con esto a través del análisis de los sueños colectivos, las fantasías, las producciones artísticas y las psicopatologías actuales utilizando una lente simbólica.

A un nivel más profundo, la psicología arquetípica puede abordar cuestiones como la forma en que nuestra psique está reaccionando a la pandemia o qué mitos son generados por nuestro inconsciente colectivo. El mito es una forma de inteligencia profunda que resurge de dicho inconsciente colectivo. Puede hacer diagnósticos y preparar tratamientos simbólicos. Esta pandemia parece tener una fuerte correlación con el sufrimiento de nuestra *Anima mundi* (alma mundial) de la cual somos responsables. En la “cosmovisión” mitológica, los dioses enviaron pestilencias y epidemias cuando los humanos no respetaban las reglas sagradas. Nuestra vida cotidiana se basa normalmente en el hacer, en la velocidad; y ahora nos enfrentamos a una dimensión diferente, que incluye la experiencia humana y dolorosa de la fragilidad y de nuestros límites. Necesitamos una visión del mundo más sana, de lo contrario la “Madre Tierra” podría intervenir de nuevo con más fuerza. El llamado es urgente.

Nigredo, bardo, y la “noche oscura” del alma. ¿Cómo cruzar los “pantanos de la tristeza”?

Después de un estado inicial de ansiedad, otros sentimientos como la tristeza, la desmoralización y, a veces, las reacciones depresivas, se hacen más prominentes. ¿Cómo se enfrentan y cruzan los “pantanos de la tristeza”, el pantano mortal que representa simbólicamente la pena y la miseria y que se hizo famoso por la película y la novela “La historia interminable”?² Podemos inspirarnos en algunas tradiciones psicológicas y espirituales. Para los alquimistas, “*Nigredo*” fue el primer paso en el camino hacia la piedra filosofal. El psiquiatra suizo Carl Gustav Jung describió este primer paso como un momento de máxima desesperación, porque se enfrenta a la *sombra interior*, pero también es un prerrequisito fundamental para el desarrollo personal y la creatividad. De manera similar, la *Noche Oscura del Alma*, del místico y poeta español del siglo XVI San Juan de la Cruz, narra el difícil viaje del alma antes de la unión mística con Dios. Este crítico tiempo de transición también puede ser considerado como un *Bardo de la Vida* según el budismo tibetano, una brecha, una crisis de transición con un fuerte sentido de perturbación. ¿Cómo encontrar el “camino del medio”? La meditación, junto con las enseñanzas del Bardo, pueden ser el antídoto para nuestro contagio interno, nuestro “*GPS interno*”. Nuestra sociedad tecnológica ha vivido principalmente en un tiempo lineal, de avance ilusorio e ininterrumpido, de prisas y distracciones, y ahora podemos descubrir que el tiempo también tiene una dimensión cíclica y rítmica, con sus pausas y espacios sagrados.

Derrame y sincronicidad

Las enfermedades infecciosas siempre han tenido un poderoso impacto psicológico en los humanos a lo largo de la historia. Entonces, ¿esta pandemia es realmente un evento completamente inesperado?

¹ Conversación entre Serge Latouche y Luigi Zoja (Annachiara Sacchi, organizadora), “Euforia, paranoia. Il problema è dopo”, *Corriere della Sera* - Lettura, 12 de abril de 2020. En línea: <https://www.pressreader.com/italy/corriere-della-sera-la-lettura/20200412/282333977030660>.

² Michael Ende (2007), *La Historia Interminable*, Colección Alfaguara Clásicos. Primera edición original 1979.

Parece que ya estaba en el aire, marcada en la literatura, los sueños, las canalizaciones, las profecías y así sucesivamente. En la historia, ha habido alrededor de dos grandes epidemias por siglo, y varias otras epidemias más pequeñas. En 2012 David Quammen en su libro “Spillover: Infecciones Animales y las Próximas Pandemias Humanas” anticipó casi todo³. ¿Por qué entonces, ha habido esta indiferencia pública? ¿Distracción masiva? ¿Por qué esta proyección colectiva del problema en lugares exóticos distantes? Las proyecciones, desafortunadamente, no siempre funcionan y nos hacen más débiles. Otro sabor de la sincronicidad viene de la película “Parásito”, la cual ganó el premio Oscar a la mejor película en 2020 durante las primeras etapas de esta pandemia. La trama cuenta la historia de una familia pobre que vive en un sótano y que, al involucrarse de manera parasitaria y siniestra, se infiltra en la casa de una familia muy rica, de manera similar a lo que hace un virus.

Volviendo a la mitología griega, Artemisa era la diosa de los bosques y, usando un lenguaje moderno, protegía a los humanos contra los derrames de patógenos. Los humanos tenían que respetar algunos límites y el *Genius loci*, el espíritu protector de un lugar. En caso de un cruce profano de estos umbrales, esos espíritus o dioses podían enviar epidemias y corrientes de aire. Apolo era el dios de la medicina y el pensamiento claro, pero también podía traer plagas. En este mundo secularizado, ¿se cruzan estos umbrales cruciales a través de la deforestación de la selva amazónica o la inmoralidad de la guerra biológica? ¿Cómo pueden y deben nuestros dioses internos reaccionar a estas transgresiones?

¿Estamos en guerra? Y cómo sobrevivir a ella

Según el filósofo alemán Martin Heidegger, el lenguaje crea la realidad, y la realidad produce consecuencias. Todos los días somos bombardeados por números y palabras repetidas: contagio, curvas epidemiológicas, aislamiento, inmunidad, vacunas, recuperación y... muertes. La “*Infodemia*” - una pandemia descontrolada de información, metáforas bélicas, politización del virus, teorías de conspiración, estrés, recesión también forman parte de la terminología diaria. El virus en sí mismo tiene características y descriptores especiales: novedoso, invisible, agresivo, transmitido silenciosamente, un parásito, y tiene una “*corona*”. Esta pandemia también tiene un origen oscuro: ¿formación natural y derrame? ¿Un arma biológica fabricada en un laboratorio? Por lo que la ciencia ha establecido hasta ahora, el virus tiene un origen natural y no un origen de fabricación humana. Sin embargo, el miedo, la conspiración y todas las especulaciones asociadas también facilitan las proyecciones mentales. A continuación se presenta un glosario de psicología y un conjunto de herramientas para la supervivencia.

Brújula interior. Los brotes pueden ser estresantes, y las personas reaccionan de manera diferente a las situaciones estresantes. Los seres humanos temen lo desconocido. Las regresiones psicológicas en estas situaciones son comunes entre los humanos. Incluyen comportamientos irracionales, ansiedad, pánico, paranoia y búsqueda de chivos expiatorios. La duda y la confusión son frecuentes. La gente se enfrenta al reto de cómo navegar entre los “dogmas” científicos dados por los sistemas de salud y las visiones alternativas del problema, el optimismo y los escenarios apocalípticos, el aislamiento y la unión. ¿Cómo integrar “*immunis*” y “*communis*”? ¿Cómo encontrar un “camino intermedio”? Se nos recuerda constantemente que después de la pandemia, nada será lo mismo. Realmente esperamos que

³ David Quammen (2012), *Spillover: Animal Infections and the Next Human Pandemic*, W.W. Norton & Company, New York.

así sea, y para mejor, especialmente en lo que se refiere a las desigualdades mundiales y la conciencia ambiental.

Resiliencia. Cuando se trata de una epidemia, no tenemos que mirar sólo a la patogenicidad (factores que causan la enfermedad), un campo en el que ya estamos informados, sino que tenemos que considerar también el enfoque “salutógeno”. A. Antonovsky, el fundador de la *Salutogénesis*, comenzó su investigación epidemiológica entre un grupo de mujeres que sobrevivieron a la dramática experiencia de los campos de concentración nazis. Encontró que estas mujeres muy resistentes tenían algunos puntos en común psicológicos y espirituales: lo que llamó un *fuerte sentido de coherencia* (SOC en el acrónimo inglés). El SOC se relaciona con la capacidad de afrontamiento de las personas para lidiar con los factores estresantes de la vida diaria, y se compone de tres elementos: comprensibilidad, manejabilidad y significado. Quienes tienen un SOC fuerte son más capaces de activar sus recursos personales para hacer frente a los retos y situaciones estresantes de la vida. En el modelo “salutógeno”, la atención se centra en los orígenes de la salud más que en las causas de la enfermedad, o, en otras palabras, en la conexión entre salud, estrés y afrontamiento. La buena noticia es que podemos mejorar nuestro SOC.

La muerte, el lado oscuro del distanciamiento social y de la humanidad. Vivimos en una sociedad que niega la muerte y esto ha tenido un profundo impacto negativo en nosotros a nivel psicológico y espiritual. Esta pandemia también nos ha conmocionado por algunas imágenes dramáticas de los medios de comunicación: fosas comunes, ataúdes de cartón, vehículos militares que transportan cientos de ataúdes desde las morgues y así sucesivamente. En algunos países, una generación entera de ancianos en asilos ha sido diezmada. ¿Hemos perdido también su sabiduría y, con ella, el contacto simbólico con la figura interior del *anciano sabio* que es tan importante para el “proceso de individuación” (C. G. Jung) de la generación más joven? La muerte y el dolor se ven gravemente afectados en estos tiempos y los formatos funerarios han cambiado. La “calidad” de la muerte puede ser tan importante como la “calidad” de la vida. Muchos han muerto solos, aislados, sin la proximidad de sus seres queridos, incapaces de decir un último adiós, sin rituales, sin oraciones, sin flores. Para muchos parientes y amigos, la pérdida y el “dolor en el aislamiento” han sido traumáticos, y muchos experimentaron una “sensación de privación”, con posibles impactos duraderos⁴. Los números y la tecnología han mostrado su fragilidad y son demasiado débiles para enfrentar el destino. Los monumentos conmemorativos masivos, como parte de un ritual colectivo para recordar a los muertos durante esta pandemia, pueden ser parte de un futuro proceso de curación.

*¿La pandemia es patriarcal?*⁵ Una sociedad patriarcal tóxica se considera responsable de la explotación de la naturaleza, las guerras, los genocidios y las desigualdades. Es urgente equilibrar las energías masculinas y femeninas: cooperación frente a competencia; cuidado frente a poder y respeto de los límites frente a la devastación. Necesitamos *energías para la vida* y aquí las mujeres y los jóvenes deben desempeñar un papel crucial. Deben ser incluidos, entre otras cosas, también en los grupos dirigentes y en los grupos de trabajo contra la pandemia. Hay buenas noticias: en tiempos de coronavirus la influencia del lado positivo del arquetipo

⁴ Khushboo Razdan, “From dying alone to no goodbye: Death and grief during COVID-19 pandemic Updated”, *CGNT*, 4 de abril de 2020. En línea: <https://news.cgtn.com/news/2020-04-04/From-dying-alone-to-no-goodbye-Death-during-COVID-19-pandemic-Ppdyt4atGg/index.html>.

⁵ Rebecca Gordon (2020), “The Risks of Being a Woman During the Pandemic”, *The Nation*, 1 de abril de 2020. En línea: <https://www.thenation.com/article/society/coronavirus-feminism-domestic-violence/>.

femenino, que trae la aceptación de lo desconocido, la flexibilidad, la receptividad y la paciencia ya está actuando en mujeres y hombres.

Hay un mundo mejor que construir. El mundialmente aclamado arquitecto italiano Renzo Piano confesó en un mensaje de video que su generación ha fracasado en la construcción de un mundo mejor y que corresponde a las jóvenes generaciones salvar el mundo. *Puer* (el joven) y *Senex* (el viejo) son arquetipos primordiales que viven como un continuo inconsciente colectivo e influyen en el patrón de comportamiento. El halcón y el halconero, Mercurio y Saturno. En un diálogo fértil y equilibrado, el *Senex* aporta disciplina, fundamento, fiabilidad y autoridad. El *Puer* trae optimismo, juego, creatividad, imaginación, ascensión vertical, entusiasmo por la vida y nuevos comienzos. Cuando la relación está desequilibrada, el *Senex* se correlaciona con la rigidez, la resistencia a la transformación, el acaparamiento y el pesimismo, mientras que el *Puer* puede ser ilimitado, pueril, reacio a comprometerse y quiere una gratificación instantánea. Necesitamos equilibrarlos para nuestro crecimiento psicológico, social y espiritual. Parece que durante las pandemias los estados y los gobiernos se han guiado principalmente por el arquetipo de *Senex* que ama las leyes, el orden, la distancia, la disciplina. Si se desequilibra, desafortunadamente esto genera sentimientos de frialdad, sensación de pérdida, tristeza, descontento, pesimismo y cronicidad. *Eros* y el *Puer* parecen sacrificados y con ellos el idealismo y la invención. Necesitamos realinear nuestros halcones y halconeros. *Kairos*, el momento adecuado y oportuno para la acción entre el pasado y el futuro, es ahora, y el lema podría ser *festina lente*, apresurarse lentamente, cuando la urgencia y la madurez trabajen juntas.

¿Una curación planetaria y un nuevo comienzo? También tenemos que considerar un replanteamiento positivo mirando el panorama general. Las pandemias también tuvieron repercusiones positivas a largo plazo en el pasado. Por ejemplo: la *Peste Negra*, la pandemia más mortal registrada en la historia de la humanidad en el siglo XIV, creó importantes cambios sociales, religiosos y económicos. En Florencia, a largo plazo, la pandemia dio lugar a un cambio en la visión del mundo que condujo al Humanismo y al Renacimiento, cuyos ideales se extendieron luego al resto de Europa. Hay algunos lados brillantes de esta pandemia. Más gente parece ser consciente de que todos estamos interconectados y en el mismo barco. Las soluciones localizadas, la relocalización de las ciudades a las zonas rurales y el “*decrecimiento*” han adquirido mayor actualidad. Ha habido una promoción masiva de la solidaridad y el altruismo; han surgido ideas sobre cómo prepararnos mejor para futuras pandemias y, por último, un inimaginable impacto positivo en el medio ambiente y la vida silvestre. *Papatuanuku*, nuestra madre tierra en lengua maorí, está respirando de nuevo...

Nueve sugerencias como conclusión provisional

1. Así como el mundo necesita estrategias para manejar la pandemia, también necesita estrategias para manejar los problemas de salud mental pública generados por ella.
2. Ahora y después de la fase aguda de la pandemia, los expertos en salud mental, que utilizan una visión holística, deberían formar parte de los grupos de trabajo anticrisis.
3. Debe prevalecer la preferencia por un enfoque “salutógeno” centrado en el aumento de la resiliencia.

4. Se debe considerar seriamente la posibilidad de un liderazgo eficaz centrado en la resiliencia, con información orientada a la acción que sea empoderadora⁶.
5. Los equipos de trabajo especiales para la pandemia deben operar en el contexto de los nuevos paradigmas catalizados por el coronavirus, sin desigualdades de género y valorando las contribuciones especiales de los jóvenes.
6. La promoción del altruismo, la solidaridad y la inclusión social, en un continuo micro-macro, son la base de toda intervención en materia de salud mental.
7. Debemos tener mucho cuidado con el uso del lenguaje militarizado. Esto podría socavar las transformaciones positivas correlacionadas con la pandemia.
8. Un enfoque holístico del bienestar humano debería incluir la dimensión simbólica y la actitud de considerar los mensajes de nuestro inconsciente colectivo.
9. Deberían implementarse programas educativos escolares innovadores alineados con los temas tratados en este capítulo para ayudar a la generación más joven a ser más consciente y sensible a estos. La educación es y será un elemento crucial para derrotar la pandemia y evitar nuevas en el largo plazo.

⁶ George. S. Everly (2020), “Psychology of Viral Pandemic: What We Need to Know and Do”, *Psychology Today*, 1 de marzo de 2020. En línea: <https://www.psychologytoday.com/us/blog/when-disaster-strikes-inside-disaster-psychology/202003/psychology-viral-pandemic-what-we-need>.

Epílogo

Reconocer lo esencial

José Antonio Calvo Gómez

El Covid-19 nos va a cambiar, un poco, a todos. El horizonte de interpretación será distinto para cada uno. Probablemente, cada análisis, cada conclusión, dependerá, en gran medida, de la situación de partida de cada persona. Pero la lista de nuevos infectados y, sobre todo, la trágica cifra de fallecidos, que no deja de crecer en las distintas regiones del mundo, resulta insoportable para cualquier conciencia humana, por muy hecha que esté a la adversidad. Aunque los medios tratan de minimizar el impacto psicológico que supondría llegar a comprender la magnitud de la pandemia, los datos son aciagos. Resulta imposible distanciarse de un hecho que, probablemente, signifique ya, sin saber siquiera cómo y cuándo terminará este ciclo de destrucción, la mayor amenaza global después de la Segunda Guerra Mundial.

Resulta complicado llegar a reconocer algún atisbo de bien en un espacio marcado por la muerte en la soledad de una cama de hospital, rodeado de plásticos y equipos personales de protección. Parece obsceno intentar siquiera construir un ensayo sobre lo esencial cuando la amenaza más importante la está soportando el concepto mismo de la vida, que es la base de todo lo demás. Cuando los muertos se cuentan por cientos de miles, cuando los infectados y hospitalizados suman ya millones en todo el planeta, parece que solo queda esperar a que esto termine y, si vivimos, tratar entonces de interpretar qué nos ha ocurrido, qué hemos experimentado, cómo hemos podido llegar, en tan poco tiempo, a una fragilidad estructural de esta envergadura.

En el medio de la lucha, sin embargo, ya es posible reconocer que hay algo bueno: nos *hemos despertado* de la lúgubre existencia que arrastrábamos desde hacía muchas décadas. Paradójicamente, ante la enfermedad y la muerte, ante la pérdida de todo horizonte económico y social, incluso a ciertos intentos de manipulación de la verdad, hemos alcanzado la mayoría de edad y nos hemos dado cuenta de que queremos vivir.

La realidad se ha impuesto y nos ha dado un baño colectivo de agua fría con su macabra contabilidad. Es como si el mundo no hubiera encontrado otro modo de hablar. Ni la crisis ecológica, ni el drama de la inmigración, ni la eugenesia y las políticas del descarte humano han sido capaces de despertarnos. De repente, casi sin darnos tiempo a tomar conciencia, un pequeño virus, casi invisible, nos ha despertado.

Probablemente, en esa especie de bálsamo social en el que nos habíamos instalado, se nos había olvidado lo esencial. De repente, hemos despertado y hemos llegado a reconocer lo que querríamos salvar si la casa se quemara, lo que querríamos llevarnos si el Titanic se hundiera. Casi sin saberlo, desde luego sin quererlo, hemos llegado a *reconocer lo esencial* de nuestra existencia; hemos descubierto que somos humanos; que queremos serlo, en toda su riqueza, en toda su grandeza y, en su débil y frágil condición, en toda su plenitud.

Habíamos pensado que no teníamos límites y que podíamos hacer lo que quisiéramos porque nada tenía capacidad de aguararnos la fiesta. Pero ha descargado la tormenta, imprevisible, inapropiada, incluso injusta, y nos hemos dado cuenta de que estábamos demasiado expuestos, de que éramos más frágiles de lo que nos habían hecho creer los superhéroes de la televisión. De repente, nos damos cuenta, como sociedad, que *queremos salvar al ser humano*. Tal vez no

todos hayamos llegado a esa conclusión. Seguramente, las reflexiones seguirán siendo muchas y habrá que seguirse echando la culpa unos a otros. Pero nos hemos dado cuenta de que, *como sociedad, queremos reaccionar*.

Empezamos a sentir la fragilidad de la vida; de repente, como por instinto, queremos proteger a los indefensos, a los ancianos, a los niños, a los enfermos. Ya no nos molestan. Queremos que se salven; que no se mueran. Y nos escandaliza que, en los hospitales, tengan que decidir a quién le dan un respirador. Reaccionamos, nos enfadamos, nos indignamos en nuestras casas e incendiamos las redes con nuestra queja. Casi sin darnos cuenta, hemos vuelto a poner, en el centro de nuestra conciencia, el valor inalienable de la vida, la *dignidad humana*, el sentido que nos hace proteger a los débiles. Cómo hemos cambiado. En medio de la tormenta, en medio de la lucha, nos hemos vuelto humanos.

No sabemos interpretar el momento porque no estábamos preparados para encerrarnos durante meses. Todo se ha paralizado. La amenaza por el futuro se vuelve a reproducir y empezamos a leer en Internet nuevas cifras que nos angustian, esta vez económicas. El paro se convierte, de nuevo, en una fatídica amenaza global. Esta vez nos ha pillado mejor. Hemos conseguido teletrabajar y la ansiedad se rebaja. Entonces nos damos cuenta de que muchos no han tenido tanta suerte. Las empresas tienen que cerrar. Empezamos a escuchar palabras como flexibilización de las cotizaciones e ingreso mínimo vital. En muchas regiones del mundo no hay recursos ni siquiera para ello. Se nos había olvidado el drama de tantas familias que, en medio de la crisis, lo habían perdido todo. Por suerte, la *solidaridad* se hace viral y las redes, de nuevo, arden. No podemos dejar a nadie en la estacada. Llegan pronto testimonios de empresas que han entendido bien lo que significa la Responsabilidad Social Corporativa (RSC). Queremos ayudar y empezamos a buscar qué podemos hacer.

La tormenta nos ha dejado encerrados junto a los nuestros. Estamos en casa desde hace varias semanas y, de repente, en una situación sobrevenida, que nos supera, nos damos cuenta de que se está bien aquí. Hacía mucho que no pasábamos tanto tiempo juntos. Se nos había olvidado hablar. En el devenir frenético de la vida, en la enajenación colectiva de la gran ciudad, nos habíamos olvidado de que somos una familia. Desde hace años, algunos están empeñados en *destruir nuestro hogar*. La legislación de la sociedad líquida ha pretendido desdibujar los límites de nuestra familia para construir una civilización postmoderna ajena a cualquier consideración de base natural. Nos damos cuenta del *valor de la familia*; de lo diferentes que somos y, a la vez, del espacio tan hermoso que se ha creado de complementariedad entre las generaciones. Cuando estábamos a punto de reconocer que ya no existen las familias y que solo vale el individuo, de repente, como en un *déjà vu* sorprendente, hemos descubierto que todo tiene sentido en la complejidad de nuestra familia. Nos reconocemos parte de una familia, que nos inserta en la sociedad, y este sentimiento de pertenencia nos hace más humanos.

En esta tragedia, hemos descubierto que somos humanos. Nos hemos dado cuenta de que la vida no es un juego sino algo asombroso que queremos advertir. Hemos reconocido la *dignidad inalienable de cada persona*, este don que representa a cada uno de los hombres y mujeres de nuestro pequeño mundo y no queremos que nadie se muera, ni los niños, ni los mayores, ni los enfermos. Un sentimiento de protección recorre nuestras arterias. Cuando ya habíamos olvidado que somos seres sociales, que vivimos en una comunidad extraordinaria, llena de vida, comprometida, de repente, como si nos hubiéramos despertado de la irrealidad, hemos reconocido que sentimos, como propio, la necesidad de cada persona. Ha surgido en nosotros la *solidaridad* como un privilegio humano en el que nos reconocemos, que nos gusta, que nos hace sentirnos bien. Hemos descubierto que no somos ajenos al dolor de los que nos rodean, que hoy sentimos más cerca, de una manera que nos desconcierta, que nos reconforta.

Resulta que, cuando la angustia, la enfermedad y el dolor han conquistado nuestra pequeña existencia, cuando estamos amenazados por la muerte, de repente, hemos empezado a sentir la realidad; hemos empezado a vivir; hemos reconocido que somos humanos, espíritus liberados con ansias de eternidad. Tal vez no todos lo hayamos comprendido así; tal vez hablar de *dignidad humana*, de *solidaridad*, de *familia*, en medio de las cifras del paro y de la muerte, no sea demasiado apropiado. Tal vez; pero, sin duda, es *un dato esencial*.

