

NÚMERO 52
FEBRERO 2023 - MAYO 2023

ISSN 1699 - 3950
<https://revistas.uam.es/relacionesinternacionales>



FECYT-388/2022
Fecha de certificación: 6ª Convocatoria (2019)
Válido hasta: 22 de julio de 2023

RELACIONES INTERNACIONALES

COVID-19:
RELEER LAS RELACIONES
INTERNACIONALES
A LA LUZ DE LA PANDEMIA

REDACCIÓN • CONSEJO EDITOR

REDACCIÓN • EDITORIAL TEAM

Director: Diego Sebastián Crescentino

Sergio Caballero Santos
Ana Isabel Carrasco Vintimilla
Cristina Castilla Cid
Raquel Chamizo Hermosilla
Juan Andrés Gascón Maldonado
Andrés Gómez Molina
Cristina González Orallo
Sergio González Pérez
Rebeca Giménez González

María Juárez Camacho
Teresa Martínez Ruiz
Andrés Mendioroz
Ana Olmedo Alberca
Francisco Javier Peñas Esteban R.I.P.
Rocío Pérez Ramiro
Xira Ruiz
Matthew Robson
Itziar Ruiz-Giménez Arrieta

Victoria Silva Sánchez
Eduardo Tamayo Belda
Natalia Valdés Del Toro
Martyna A. Wierzbicka

CONSEJO ASESOR • ADVISORY BOARD

Celestino del Arenal Moyúa

Universidad Complutense
de Madrid, España

Gennaro Avallone

Università degli Studi di Salerno, Italia

William Bain

National University of Singapore

Jens Bartelson

Lund University, Suecia

Didier Bigo

King's College, Reino Unido

J. Peter Burgess

Ecole Normale Supérieure, Francia

Heriberto Cairo

Universidad Complutense
de Madrid, España

Alessandra Corrado

Università della Calabria, Italia

Mark Duffield

University of Bristol, Reino Unido

Flavia Freidenberg

Universidad Nacional Autónoma
de México, México

Antonia García Castro

Université Paris-Ouest Nanterre, Francia

Caterina García Segura

Universitat Pompeu Fabra, España

Xavier Guillaume

Rijksuniversiteit Groningen, Países Bajos

Stefano Guzzini

Uppsala University, Dinamarca

Lene Hansen

University of Copenhagen

Heidi Hudson

University of the Free State, Sudáfrica

Jef Huysmans

Queen Mary University of
London, Reino Unido

Richard Jackson

University of Otago, Nueva Zelanda

Andrés Malamud

Universidade de Lisboa, Portugal

Pedro Antonio Martínez Lillo

Universidad Autónoma de Madrid, España

Carlos R. S. Milani

Universidade do Estado do
Rio de Janeiro, Brasil

Jason W. Moore

Binghamton University - State University
of New York (SUNY), Estados Unidos

Astrida Neimanis

University of Sydney

Detlef Nolte

German Institute of Global and
Area Studies, Alemania

Karlos Alonso Pérez de Armiño

Universidad del País Vasco, España

Leticia de Abreu Pinheiro

Universidade do Estado do
Rio de Janeiro, Brasil

Cintia Quiliconi

FLACSO - Ecuador

Pía Riggiozzi

University of Southampton, Reino Unido

Mónica Salomón

Universidade Federal de
Santa Catarina, Brasil

Laura Sjoberg

University of Florida, Estados
Unidos y Royal Holloway University
of London, Reino Unido

Francesco Strazzari

Sant'Anna Scuola Universitaria
Superiore Pisa, Italia

Arlene B. Tickner

Universidad del Rosario, Colombia

João Titterington Gomes Cravinho

Universidade de Coimbra, Portugal

Harmonie Toros

University of Kent, Reino Unido

Diana Tussie

FLACSO - Argentina, Argentina

Sara Mabel Villalba Portillo

Universidad Católica Nuestra
Señora de la Asunción, Paraguay

Ayşe Zarakol

University of Cambridge, Reino Unido

Licencia:

La revista *Relaciones Internacionales* no tiene ánimo de lucro, por lo que los contenidos publicados se hallan bajo una licencia de Atribución – No Comercial – Sin Obra Derivada 4.0 Internacional (CC BY-NC-ND 4.0) de Creative Commons. Así pues, se permite la copia, distribución y comunicación pública siempre y cuando

se cite el autor del texto y la fuente, tal y como consta en la citación recomendada que aparece en cada artículo. No se pueden hacer usos comerciales ni obras derivadas. Los derechos de los artículos publicados pertenecen a sus autores o editoriales.

Relaciones Internacionales

Revista académica cuatrimestral de publicación electrónica

Grupo de Estudios de Relaciones Internacionales (GERI)

Universidad Autónoma de Madrid, España

<https://revistas.uam.es/relacionesinternacionales> | ISSN 1699 - 3950

[facebook.com/RelacionesInternacionales](https://www.facebook.com/RelacionesInternacionales)

twitter.com/RRInternacional



COVID-19: RELEER LAS RELACIONES INTERNACIONALES A LA LUZ DE LA PANDEMIA

Coordinación: Cristina CASTILLA CID, Ana Isabel CARRASCOVINTIMILLA y José Luis DE LA FLOR GOMEZ
Número 52 • Febrero 2023 - Mayo 2023

ÍNDICE

● EDITORIAL

5-9 COVID-19: Releer las Relaciones Internacionales a la luz de la pandemia

● ARTÍCULOS

11-27 Júlío Antonio BONATTI SANTOS
El rol de los intelectuales en tiempos de pandemia: comprendiendo el activismo político de Noam Chomsky

29-46 Manuel ESPINEL VALLEJO
Genealogías discursivas sobre la pandemia de covid-19. Reflexiones sobre un mundo postpandemia

47-70 Paul ZALDUENDO
Cristalización legislativa de los procesos de securitización de la covid-19. Aplicabilidad del modelo de la Escuela de Seguridad de Copenhague al análisis de la Ley 4/1981 sobre los estados de alarma, excepción y sitio y la Ley 2/2021 de medidas para la gestión de la pandemia

71-91 Borja MACÍAS URBANO
La crisis del covid-19 en la alteración del orden internacional: la pandemia como shock hegemónico en la disputa entre Estados Unidos y China

93-114 Mariano MONGE JUAREZ
Pandemia y nacionalismo: del cólera morbo asiático al virus chino. Historia de los contextos de la pandemia de covid-19

115-134 Luciana GIL
Dimensiones del desarrollo en las Relaciones Internacionales: reflexiones sobre industria y salud en tiempos de pandemia

135-152 Rafael CASTRO ALEGRÍA y Detlef NOLTE
El covid-19 y la crisis del regionalismo latinoamericano: lecciones que pueden ser aprendidas y sus limitaciones

153-171 Vicente BELLVER CAPELLA y Federico DE MONTALVO JÄÄSKELÄINEN
Sobre la obligatoriedad de las vacunas en tiempos de covid-19: aproximación contextual y análisis desde el Derecho y las políticas comparadas

COVID-19: RELEER LAS RELACIONES INTERNACIONALES A LA LUZ DE LA PANDEMIA

Coordinación: Cristina CASTILLA CID, Ana Isabel CARRASCOVINTIMILLA y José Luis DE LA FLOR GOMEZ

Número 52 • Febrero 2023 - Mayo 2023

ÍNDICE

173-189 Ana María GONZÁLEZ
La COVID 19 y el Espacio Schengen. Hacia un nuevo modelo de interdependencia europeo

191-214 Jediael A. DE DOMPABLO y Sara S.VELASCO
Análisis de las Apps Covid en la Unión Europea: entre la excepcionalidad y la protección de los derechos fundamentales

● RESEÑAS

215-218 María JUÁREZ CAMACHO
Reseña de Agamben, G., Žižek, S., Nancy, J.L., Berardi, F., López Petit, S., Butler, J., Badiou, A., Harvey, D., Han, B.C., Zibechi, R., Galindo, M., Gabriel, M., Yañez González, G., Manrique, P., Preciado, P.B. (2020). Sopa de Wuhan. Pensamiento contemporáneo en tiempos de pandemias. ASPO, 188 p.

219-223 Alba RUIZ ZAMUDIO
Reseña de Wenham, C. (2021). Feminist Global Health Security. Oxford University Press, 288 p.

225-230 Juan Andrés GASCÓN MALDONADO
Reseña de Ringe, N. y Rennó, L. (Eds.) (2022). Populist and the Pandemic. How Populists Around the World Responded to COVID-19. Routledge, 320 p.

POLÍTICA EDITORIAL • ENVÍO DE MANUSCRITOS • INDICES • NÚMEROS PUBLICADOS

231-243

COVID-19: Releer las Relaciones Internacionales a la luz de la pandemia

Han pasado algo más de tres años desde que se conocieran las primeras noticias sobre el brote de una nueva enfermedad infecciosa en la ciudad de Wuhan en el año 2019. Consecuencia de ello, experimentamos una serie de efectos inmediatos como el miedo al colapso de los sistemas sanitarios —y la consecuente congestión de los servicios esenciales de salud para atender otras enfermedades—, la adopción de medidas de cuarentena, confinamiento y distancias de seguridad, las paralizaciones temporales de actividades económicas, las restricciones de movilidad y el cierre de fronteras transnacionales.

Al mismo tiempo, surgían fenómenos colaterales con consecuencias que padeceríamos a medio y largo plazo. Por ejemplo, la interrupción de actividades económicas afectó a las economías familiares y a las finanzas internacionales; esta situación, a su vez, conllevó el endeudamiento de gobiernos, y en algunos casos hasta la adopción de políticas públicas de reajuste y recuperación. La profunda recesión económica desencadenó y agudizó crisis políticas y sociales en diversas partes del mundo, al tiempo que ha exacerbado la brecha entre ricos y pobres, evidenciando las carencias en la protección y garantía de los derechos de la población más vulnerable.

En definitiva, si bien la enfermedad provocada por el coronavirus (en adelante, covid-19) no distingue entre género, credo o condición social, su impacto ha aumentado las desigualdades existentes en los países y entre estos, al tiempo que ha reproducido el debate y difícil equilibrio entre las dinámicas de cooperación y soberanía en la gobernanza mundial, con especial énfasis en las políticas de salud global. Su influencia —transversal y profunda— ha ido desde lo global hasta lo individual, incidiendo prácticamente en todos los ámbitos de lo político, económico y social.

Aún a día de hoy, si tuviéramos que escoger una palabra para describir la sensación más extendida en torno a la pandemia provocada por el covid-19 sería *incertidumbre*. Tal y como recogíamos en el Editorial de nuestro número 50, vivimos en una era marcada por el desconcierto que genera un mundo sin certezas. Los aprendizajes de anteriores emergencias sanitarias internacionales —como SARS, gripes aviarias, enfermedad por el virus del ébola, zika, H1N1— no fueron suficientes para evitar una crisis de magnitud planetaria, y sus repercusiones a largo plazo, incluso hoy, permanecen impredecibles.

Desde el primer momento, la comunidad académica ha ofrecido un amplio abanico de ideas, reflexiones y debates que pudieran, de alguna manera, ayudarnos a explicar y comprender esta realidad. Definitivamente, a lo largo de estos tres años las investigaciones académicas nos han proporcionado iniciativas de innegable calidad dedicadas a proponer formas de gestión de la pan-

demia, valorar la amplitud de sus efectos internacionales y reflexionar críticamente sobre los principios políticos y normativos que deben orientar la respuesta ante futuras epidemias. Los escritos y análisis sobre sus posibles consecuencias en la arena internacional, en la economía mundial, en el capitalismo, así como su relación con las políticas económicas neoliberales y su impacto sobre el medioambiente y la salud pública, no se hicieron esperar. Sin embargo, el sosiego que aporta mirar desde la distancia y con cierta perspectiva aquello que en su momento incidió en nuestro juicio más inmediato es un cometido que solo puede llevarse a cabo con el tiempo.

Es por ello que *Relaciones Internacionales*, con la intención de hacer un análisis reposado sobre las consecuencias a corto, medio, y largo plazo de la pandemia de covid-19, propone este número como reflexión, no solo sobre los diversos aspectos de nuestra vida social, nacional e internacional que se han visto alterados, sino también sobre la teoría: los fundamentos epistemológicos, ontológicos, metodológicos, y las categorías de análisis que la disciplina ofrece para estudiar el panorama internacional. Encontramos más que pertinente propiciar un espacio de reflexión sobre las virtudes y silencios de los múltiples enfoques y debates que presenta la teoría a la hora de afrontar la compleja realidad de un mundo en y post pandemia. Por ello, llamando a la introspección y dando cabida a nuevas lecturas sobre lo vivido, el momento actual y lo que vendrá, este número pretende estimular el pensamiento crítico, tanto sobre el mundo en el que nos encontramos, la pandemia, sus consecuencias y gestión, como sobre la pertinencia de la propia disciplina.

El dossier se compone de diez artículos científicos originales e inéditos, evaluados por especialistas en las diferentes áreas y especialidades de la pluralidad de temas recogidos en las páginas de este monográfico, y la autoría de estos textos corresponde a doce investigadores e investigadoras con propuestas variadas en temática y enfoque. Los trabajos recibidos constatan la importancia de la disciplina a la hora de abordar fenómenos tan diversos como la geopolítica, el devenir del capitalismo, la globalización y la interdependencia, la labor de las comunidades epistémicas, el rol de las construcciones discursivas, el desarrollo, la industria, la salud, las telecomunicaciones, la política cotidiana y la de excepción, los nacionalismos y la integración regional. Es en la heterogeneidad de temáticas y enfoques donde se puede percibir la concomitancia de elementos propios de las Relaciones Internacionales que, a la luz de las múltiples dimensiones de la pandemia, están siendo repensados por la academia; el dossier recoge aportes desde el posestructuralismo hasta un realismo más convencional, encontrando en el medio perspectivas que beben del materialismo histórico, de los estudios críticos de seguridad y del liberalismo institucional.

De esta manera, hemos decidido abrir este número con el artículo de Júlio Antonio Bonatti Santos, titulado “*El rol de los intelectuales en tiempos de pandemia: comprendiendo el activismo político de Noam Chomsky*”, en el que aborda la importancia de pensadores que —a diferencia de los tomadores de decisión y profesionales a cargo de prevenir la difusión del virus— nos invitan a reflexionar, en el contexto de la pandemia, sobre la naturaleza humana, las contradicciones del sistema económico, el autoritarismo y otras potenciales crisis. Bajo esta premisa, el autor propone ver más allá de la pandemia de covid-19, mediante una revisión de las contribuciones y la labor política de intelectuales de reconocido prestigio internacional. En particular, se adentra principalmente en las declaraciones de Noam Chomsky durante la pandemia, quien —adelantándose al recrudecimiento del conflicto en Ucrania— en 2020 llamaba la atención sobre otras potenciales amenazas a la



supervivencia humana como el cambio climático, las posibilidades de un conflicto nuclear y una eventual crisis económica de dimensiones catastróficas por la debacle del capitalismo neoliberal. Profundizando en esta línea, recoge declaraciones similares de otros importantes pensadores como Judith Butler, Giorgio Agamben y Byung-Chul Han.

A continuación, Manuel Espinel Vallejo, en “*Genealogías discursivas sobre la pandemia de covid-19. Reflexiones sobre un mundo postpandemia*”, profundiza en la línea postestructural para contemplar el mundo (post)pandémico a través de la deconstrucción de cinco genealogías discursivas relacionadas con el covid-19. La primera de ellas es sobre el discurso de crisis anteriores como la gripe A y la H1N1, a fin de reflexionar sobre el marcado carácter securitario a la hora de describir la pandemia del coronavirus. En consonancia, aborda la segunda deconstrucción discursiva de las representaciones que los dirigentes europeos plantearon sobre el covid-19 al inicio de la crisis; posteriormente, se centra en el discurso sobre el gobierno de la pandemia, haciendo hincapié en las medidas de confinamiento y vacunación. En cuarto lugar, desgana el discurso de los expertos construido bajo los parámetros de la (in)seguridad. Finalmente, el autor concluye su análisis reflexionando sobre el discurso sobre las enfermedades infecciosas, la salud global y la pandemia.

Manteniendo el foco en los vínculos entre pandemia y seguridad, Paul Zalduendo presenta su trabajo “*Cristalización legislativa de los procesos de securitización de la covid-19. Aplicabilidad del modelo de la Escuela de Seguridad de Copenhague al análisis de la Ley 4/1981 sobre los estados de alarma, excepción y sitio y la Ley 2/2021 de medidas para la gestión de la pandemia*”. El autor lleva a cabo un ejercicio de reflexión teórica, desde los postulados de la Escuela de seguridad de Copenhague, sobre el discurso securitario de los dos textos legislativos mencionados. Desde su perspectiva, las investigaciones en materia de securitización tienden a centrarse en discursos políticos y mediáticos. Su artículo, por el contrario, aborda la construcción discursiva de la seguridad por parte del legislador, alejándose de las implicaciones jurídicas que estas leyes puedan tener. Para ello, en primera instancia recoge la construcción de un proceso securitizador internacional en torno a la pandemia, para luego aplicarlo a dos casos legislativos en España, llamando la atención sobre la construcción dispar de amenazas, objetos referentes y motivaciones securitarias, entre otros. Así, invita a continuar con este tipo de investigaciones que evidencian que la securitización va mucho más allá del discurso político y que tiene aplicaciones reales en la toma de decisiones y procesos legislativos.

En el cuarto artículo, titulado “*La crisis del covid-19 en la alteración del orden internacional: la pandemia como shock hegemónico en la disputa entre Estados Unidos y China*”, Borja Macías Urbano trae a colación el concepto de interdependencia compleja de Joseph Nye y Robert Keohane, junto con la argumentación teórica de Seva Gunitzky sobre los *shocks hegemónicos*, para analizar el panorama geopolítico contemporáneo respecto a la competición entre Estados Unidos y China por consolidar la posición hegemónica global. En este contexto, el autor plantea si la pandemia, su gestión, la comunicación internacional y la diplomacia sanitaria, podrían decantar la balanza en favor de una de las dos potencias; o si, al menos, actuaría como *shock hegemónico* que agudiza la competición.

Por su parte, recurriendo al materialismo histórico, Mariano Monge Juárez en su artículo “*Pandemia y nacionalismo: del cólera morbo asiático al virus chino. Historia de los contextos de la pandemia*”

de covid-19”, explora las diferentes construcciones sociales en torno a las pandemias desde 1817 (cólera morbo asiático) hasta la pandemia de covid-19. De esta manera, traza una aproximación de las consecuencias que la revolución ganadera y el cambio climático de origen antropogénico tienen sobre la salud humana, y revisa los efectos generados por diversos hitos de la historia contemporánea —relacionados con la desregularización y el paradigma económico neoliberal— como la apertura de China a la economía de mercado, la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte y la crisis financiera de 2007. Asimismo, aprovecha este contexto para reflexionar sobre el rol de la OMS —y sus dicotomías entre la concordia y cooperación características de la posguerra, y la competencia, individualidad y celo de las grandes potencias—, al tiempo que indaga en el uso de la comunicación política durante la pandemia para exacerbar el resurgir de los nacionalismos en Europa, Asia y América.

Luciana Gil, cuyo texto se titula “*Dimensiones del desarrollo en las Relaciones Internacionales: reflexiones sobre industria y salud en tiempos de pandemia*”, mantiene un enfoque estructuralista, para presentar un estudio de caso sobre el efecto de la pandemia de covid-19 en la industria de equipamiento médico en la provincia de Buenos Aires (Argentina). Partiendo del concepto de desarrollo humano, la autora analiza en profundidad las dimensiones que a lo largo del tiempo han adquirido la salud y la industria, tanto a nivel global como en Buenos Aires, y en relación con el sector de la industria manufacturera. También aborda la relación que existe entre ambos conceptos y su incidencia sobre el desarrollo, así como las consecuencias que el covid-19 ha tenido sobre los mismos en la provincia argentina.

Introduciéndonos en los procesos de integración regional, pero sin salir de América Latina, Rafael Castro Aelgría y Detlef Nolte, presentan su texto “*El covid-19 y la crisis del regionalismo latinoamericano: lecciones que pueden ser aprendidas y sus limitaciones*”. En él, los autores toman el contexto de la pandemia para estudiar el estado y desempeño de las organizaciones regionales latinoamericanas y caribeñas, dotando algunas claves sobre su funcionamiento y capacidad de acción en escenarios de crisis. Con este fin analizan las actividades desplegadas por nueve organizaciones (CELAC, CARICOM, SICA, OPS, MERCOSUR, PROSUR, ALBA, la Comunidad Andina y la Alianza del Pacífico) para hacer frente a la pandemia de covid-19; y profundizan en las variables que explican un desempeño desigual entre ellas. Esto les permite esbozar algunas conclusiones generales sobre el regionalismo latinoamericano como la importancia de una institucionalidad autónoma, funcionalmente diferenciada y con un marcado liderazgo, al tiempo que evidencian sus limitaciones.

Continuando con el análisis comparado, Vicente Bellver Capella y Federico de Montalvo Jääskeläinen, en su artículo “*Sobre la obligatoriedad de las vacunas en tiempos de covid-19: aproximación contextual y análisis desde el Derecho y las políticas comparadas*”, se sumergen en un estudio sobre la obligatoriedad de vacunación en Europa y Estados Unidos, y el proceso de investigación, desarrollo y aprobación de las vacunas contra el covid-19. Ambos reflexionan, así, sobre importantes aspectos geopolíticos referentes a la vacuna —comprobando que este campo no está exento de cooperación y competencia en el ámbito internacional—, al tiempo que analizan la jurisprudencia del Tribunal Supremo estadounidense y del Tribunal Europeo de Derechos Humanos para arrojar luz sobre qué podría suceder en las dos partes del mundo en eventuales alarmas sanitarias futuras.



El artículo de Ana María González, “*La covid-19 y el espacio Schengen. Hacia un nuevo modelo de interdependencia europeo*”, estudia las medidas adoptadas por los estados miembro de la Unión Europea y sus contradicciones con el modelo de integración, los acuerdos del Espacio Schengen y el mercado único, para reflexionar sobre la interdependencia, la globalización y la cooperación intergubernamental en el marco de procesos regionales de integración, así como los efectos que situaciones de incertidumbre y crisis tienen sobre estos elementos.

Finalmente, el apartado de artículos concluye con el trabajo de Jedial A. de Dompablo y Sara S. Velasco, cuyo texto se titula “*Análisis de las Apps Covid en la Unión Europea: entre la excepcionalidad y la protección de los derechos fundamentales*”. En concreto, analizan la implementación de políticas y tecnologías digitales para gestionar la crisis provocada por la pandemia de covid-19, especialmente las aplicaciones de rastreo y vigilancia de contactos, a fin de aplicar una revisión crítica desde la teoría contractual a las respuestas que tiene la Unión Europea frente a las dinámicas globales de normativa digital. De esta manera, ponen énfasis en las tensiones que generan la tradicional defensa de los principios liberales de la Unión Europea frente a otras necesidades globales, como frenar una pandemia; e incorporan cuestiones referentes a las libertades fundamentales, a las situaciones de excepcionalidad, al rol del contrato social como forma de materializar el vínculo de soberanía entre el estado y la ciudadanía, y cómo se traslada todo esto en un entorno y política digital.

El número se completa con tres reseñas de libros publicados recientemente y de especial relevancia para los estudios críticos de salud global desde el punto de vista de las Relaciones Internacionales. En primer lugar, María Juárez Camacho nos presenta una revisión del libro “*Sopa de Wuhan. Pensamiento contemporáneo en tiempos de pandemias*” (2020), un exquisito compendio donde se recogen las primeras reflexiones de grandes figuras como Slavoj Žižek, Judith Butler y Giorgio Agamben en torno a los momentos de crisis iniciales provocados por la pandemia de covid-19. En segundo lugar, Alba Ruiz Zamudio reseña la obra de Clare Wenham titulada “*Feminist Global Health Security*” (2021), consagrada al estudio en profundidad de la agenda de gobernanza global de la salud, que reviste de un marcado carácter securitario y que invisibiliza la realidad de la mujer y su salud. Finalmente, Juan Andrés Gascón Maldonado reseña “*Populist and the Pandemic. How Populists Around the World Responded to COVID-19*” (2022), obra editada por Nils Ringe y Lucio Rennó y dedicada a la relación entre la pandemia provocada por el covid-19 y el auge de los movimientos populistas, llevando a cabo hasta veintidós estudios de caso a lo largo de todo el mundo y en representación de los cinco continentes.

En definitiva, el objeto central del presente monográfico ha sido promover la reflexión crítica en torno a la pandemia de covid-19 y sus múltiples consecuencias desde las diversas corrientes teóricas de las Relaciones Internacionales. De una parte, el conjunto de artículos y reseñas compilados constituye una valiosa aportación al desarrollo teórico en materia de salud global, pandemias y gestión de crisis sanitarias; de otra, contribuye a ampliar la propia disciplina y los diferentes marcos teóricos que nos brinda.

Esperamos que disfruten de la lectura. ●



El rol de los intelectuales en tiempos de pandemia: comprendiendo el activismo político de Noam Chomsky

JÚLIO ANTONIO BONATTI SANTOS*

RESUMEN

Este artículo busca analizar el rol de algunos intelectuales durante los primeros meses de la pandemia de la covid-19, entendiendo en qué sentido su discurso se asume como un contrapeso a la hegemonía de los expertos en el tema de la salud. Tomamos como objeto de estudio varios enunciados ejemplares de Noam Chomsky, lingüista y activista político estadounidense, que se produjeron desde principios de marzo hasta mayo de 2020 en relación con la covid-19. Intentamos comprender los puntos principales que marcan el discurso de Chomsky relacionándolos con el ethos discursivo (Maingueneau, 2020) de un “compromiso intelectual” (Bourdieu, 2003). Queremos entender cómo se construye la trayectoria de la imagen pública de Chomsky como activista político, a partir de su definición como uno de los mayores intelectuales vivos del mundo, y cómo él y ciertos medios de comunicación utilizan ese tipo de credencial para erigirse en una figura poderosa, siempre demandada para hablar de cualquier tema de actualidad, incluso una pandemia. Nos sustentamos sobre la hipótesis de que, para Chomsky, la explicación de los hechos históricos se hace siempre con una visión holística, conectando la pandemia de la covid-19 con otros problemas mayores y otras amenazas para la humanidad. En otras palabras, Chomsky se asume a sí mismo como portavoz de la humanidad, preocupado por problemas mayores: una pandemia no puede ser subestimada, pero el calentamiento global y la crisis económica creada por la debacle del neoliberalismo, así como las posibilidades de guerra nuclear, son amenazas mucho mayores para la supervivencia de la especie humana y el mantenimiento del planeta. También aportamos una visión general de tres importantes intelectuales que igualmente actuaron y contribuyeron con sus reflexiones sobre la pandemia de la covid-19 durante sus meses iniciales: se trata de Judith Butler, Giorgio Agamben y Byung-Chul Han. El propósito de traer estas distintas visiones es, en una primera instancia, comparar hasta qué punto pueden asemejarse al discurso chomskyano, pero sobre todo cómo se construye el discurso intelectual en tiempos de pandemia global frente a los discursos de los expertos o especialistas en salud que ocupan los espacios de autoridad discursivos en los medios de comunicación durante una crisis sanitaria.

PALABRAS CLAVE

Noam Chomsky; compromiso intelectual; activismo político; pandemia; ethos.



TITLE

The role of intellectuals in times of pandemic: understanding Noam Chomsky’s political activism

EXTENDED ABSTRACT

This article aims to analyze the role of intellectuals in times of a global pandemic, whereby their discourse is assumed as a counterbalance to the hegemony of experts. It takes as a case study several exemplar speeches by Noam Chomsky, linguist and political activist, which were produced since the beginning of March 2020 regarding Covid-19. We will try to show that what marks Chomsky’s discourse is related to the ethos (Maingueneau 2020) of an “intellectual engagement” (Bourdieu 2003). Within the universe of possibilities for choosing intellectuals’ speeches, who are not necessarily convergent on topics affecting the world, and who, in general, don’t talk about the same things, we chose to circumscribe our research on a specific intellectual: Noam Chomsky. In our view, he is an actual example of “intellectual action”, representing properly “the relations between intellectuals and power” (Bobbio 1997). Therefore, it is necessary to understand the statements of intellectuals like

DOI:

<https://doi.org/10.15366/relacionesinternacionales2023.52.001>

Formato de citación recomendado:

BONATTI SANTOS, Júlio Antonio (2023). “El rol de los intelectuales en tiempos de pandemia: comprendiendo el activismo político de Noam Chomsky”, *Relaciones Internacionales*, nº 52, pp. 11-27.

* Júlio Antonio

BONATTI

SANTOS,

Universidad de

Valencia. Contacto:

juliobonatti@hotmail.

com

Recibido:

25/08/2022

Aceptado:

21/12/2022

Chomsky in moments of global uncertainty, and as a discourse of a different nature that stands against the experts' power in major media corporations or in government technocracy. Thus, far from wanting to exhaust the possibilities of interpreting the role of the wider category of intellectuals during the pandemic, our proposal is to outline the main points of how an intellectual like Chomsky has been developing and taking the same political positions since the beginning of his activism, in the 1960s, which refers to a type of intellectual engagement similar to that taken since the Dreyfus Affair. In the Dreyfus Affair we have an "inaugural archetype" of the concept of an "engaged intellectual" (Bourdieu 2003, p. 73–74), from which the one who has social capital as an erudite, a scientist or a writer, comes out publicly criticizing the established powers and denounces crimes committed by "the reasons of State" (Chomsky 1973). Therefore, we understand that Chomsky comes from a lineage whose representatives are inserted into a form of intellectual activism; a lineage that became known as "the century of intellectuals" (Winock 2000), the intellectual conceived as the one who "tells the truth", as Chomsky (1996, p. 55) himself define the "intellectual's responsibility": "At one level, the answer is too easy: the intellectual responsibility of the writer, or any decent person, is to tell the truth." On the one hand, there is a patent argument of authority behind the experts, based on a "scientific discourse", but, on the other hand, there is a kind of "moral commitment to the truth" behind the intellectuals' discourse that becomes a "deeper criticism". That is, a holistic view to ponder, in the case of Covid-19, the humanitarian problems created due to the pandemic, but also to think about relating this crisis to previous and further geopolitical reasons, from a freer position, not committed to companies and States. This position of the intellectual engagement is idealized in opposition to the "normal science discourse": the genre of the scientific discourse is produced under official means; it is plastered, blunted, does not allow the spokespeople of science to speak beyond what their research allows. In other words, the scientific experts are inscribed in discursive structures of "scenes of enunciation" (Maingueneau, 2006) that don't permit them to surpass the barriers of "objectiveness" and enter the field of moral judgment. Seeking to understand how Chomsky acts as an engaged intellectual during the pandemic, we searched his political network and the media in which he is involved. From that, we chose our corpus of analysis, selected from Noam Chomsky's innumerable speeches to a left-wing or clearly progressive press during the first months of Covid-19 pandemic in the form of interviews from March to June: an interview to Michael Brooks (2020), at the Jacobin Magazine (Brooks, M. 2020); an interview with his longtime interviewer, David Barsamian (2020), an Armenian-American journalist and political activist, published on the website Literary Hub; an interview with the British socialist newspaper Morning Star (2020); two interviews he gave to Amy Goodman (2020a, 2020b) for the American journal Democracy Now; an interview with the Croatian philosopher Srećko Horvat (2020), from which we will use only the parts of the transcript that we found published by Al Jazeera and not the video; an interview to the writer Chris Brooks to the magazine Labor Notes, channel for the proletarian movement; an interview to Cristina Magdaleno (2020) for the Euroactiv, a non-profit organization for democracy in European Union, as well as an interview Chomsky and Robert Pollin gave to C. J. Polychroniou (2020). We believe that through this corpus it is possible to cover the vast majority of Chomsky's speeches on the Covid-19 pandemic, centered on media where Chomsky usually features and that name themselves as having a more progressive bias. We assume that what gives Chomsky's speech authority to talk about the pandemic, to be invited multiple times to do so, is not his expertise in the subject; it is not his background in epidemiology studies, which he lacks, neither his linguistics theories, that do not relate to the topic, but his image as a great surviving intellectual. It's to say, what authorizes Chomsky to speak and, therefore, to make his contribution to the studies of this pandemic situation, is not what interests the State, or what would lead the actions of government officials, as they are in general centered on the discourse of experts. Instead, it is his trajectory as a critic without corporate scruples, engaged in telling another kind of "truth", as one that can discuss and propose a different future for humanity. So, with this article we intended to produce a discussion about the following problem: the type of discourse raised by Chomsky is not that of government experts, men of science who must anchor themselves in statistical studies on disease proliferation curves, researchers who need to give prevention guidelines or economists who provide "get out of the crisis" scenarios. In other words, differently from a biologist, a disease proliferation specialist or a market administrator, Chomsky conceives the pandemic beyond Covid-19, as a long-term crisis, which will cover economic, social and environmental aspects of much greater proportions. In short, with this article we seek to understand how Chomsky assumes himself as a spokesman for all of humanity and how he constructs this position discursively. He is concerned with "bigger problems", not diminishing the dangers of the Covid-19 pandemic, but insisting on the fact that global warming and the economic crisis created by the debacle of neoliberalism, as well as nuclear war menaces, are much greater threats to human species survival and the maintenance of the planet. We also bring an overview of three important intellectuals who also acted and contributed their reflections on the Covid-19 pandemic during its inception. They are Judith Butler, Giorgio Agamben, and Byung-Chul Han. The purpose of incorporating these distinct views is, in the first instance, to compare to what extent they may resemble the Chomskyan discourse, but also to show how intellectual discourse is constructed in times of a global pandemic in the face of the discourses of health experts or specialists who occupy the spaces of intellectual speech authority.

KEYWORDS

Noam Chomsky; intellectual engagement; political activism; pandemic; ethos.



Introducción

A lo largo de su proceso de transformación histórica, la categoría social de los intelectuales ha tomado forma de innumerables maneras, encarnando generalmente la función de intérpretes del mundo, como productores y propagadores de valores, creencias, simbología e ideas, a partir de los cuales cada sociedad extrae una visión del orden de la vida y una comprensión de sí misma, teniendo en cuenta las relaciones de poder que subyacen a este proceso.

Sería un tanto discutible negar el hecho de que, en la inmensa mayoría de las sociedades, siempre ha existido un estrato de individuos separados de la población en general, a los que se les encomienda o encarga la tarea de pensar sobre el curso de los acontecimientos y la organización del mundo, un estrato que se distingue de los demás individuos por un criterio en última instancia educativo y político, es decir, por la formación intelectual. Y la función básica de este estrato intelectual sería crear las reglas de un poder ideológico.

Buscando entender el papel de esta categoría de personas que ocupan el espacio de las discusiones ideológicas en una sociedad, delimitamos nuestro objeto de análisis en el contexto actual, más precisamente en el papel desempeñado por los intelectuales en el inicio de la pandemia de la covid-19. Dentro del universo de posibilidades para elegir los discursos de los intelectuales, que no son necesariamente convergentes sobre temas que afectan al mundo y que, en general, no hablan de las mismas cosas, optamos por circunscribir nuestra investigación, en un primero momento, en un intelectual concreto: al activista político y lingüista estadounidense Noam Chomsky. En nuestra opinión, él es un ejemplo real de la “acción intelectual”, que representa adecuadamente “las relaciones entre los intelectuales y el poder” (Bobbio, 1997). Como forma de contrastar el discurso de Chomsky sobre la covid-19, en un segundo momento traeremos un breve análisis de discursos de tres intelectuales que también tuvieron sus ideas ampliamente divulgadas en el ápice de la crisis pandémica, como Judith Butler, Giorgio Agamben y Byung-Chul Han, intentando mostrar en qué pueden divergir los intelectuales sobre ese tópico.

Por lo tanto, en ese primer contexto, pensamos que es necesario entender las declaraciones de intelectuales como Chomsky, en momentos de incertidumbre global, como un discurso de naturaleza diferente que se contrapone al poder de los expertos en las grandes corporaciones mediáticas o en la tecnocracia gubernamental. Así, lejos de querer agotar las posibilidades de interpretación del papel de la amplia categoría de intelectuales durante la pandemia de la covid-19, nuestra propuesta es esbozar los puntos principales de cómo un intelectual como Chomsky ha ido desarrollando y adoptando las mismas posiciones políticas desde el inicio de su activismo, en los años sesenta en los movimientos pacifistas, lo que remite a un tipo de compromiso intelectual similar al adoptado desde el *Affaire Dreyfus*¹. Con el *Affaire Dreyfus* tuvimos un “arquetipo inaugural” del concepto de “compromiso intelectual” (Bourdieu, 2003, pp. 73-74), a partir del cual aquel que tiene un capital social como erudito, científico o escritor, sale públicamente criticando a los poderes establecidos y denuncia los crímenes cometidos por “las razones de estado” (Chomsky, 1973), un estado que siempre estaría protegido también por un grupo de hombres y mujeres de cierta ideología, opuestos a los intelectuales por defender el mantenimiento de las estructuras de poder.

¹ Este caso fue una controversia política derivada de la injusticia cometida con el militar francés de origen judío Alfred Dreyfus, que dividió a Francia en 1894 y extendió por toda Europa una oleada de xenofobia y patriotismo bien fundados sobre un principio antisemita. Entre los intelectuales comprometidos con este caso cabe destacar al escritor Émile Zola (Cf.: Arendt, 1989).

En esta perspectiva histórica, hay un despliegue de la tradición de la Ilustración entre las discusiones intelectuales, para una elaboración definitiva de discursos basados en valores morales que evocaban un sentido de dignidad humana común, especialmente después de los reveses autoritarios del siglo XIX y con el expansionismo imperialista (Hobsbawm, 1987). Esta coyuntura dio lugar a un nuevo entorno y a nuevas formas en la relación de los intelectuales con los poderes establecidos. Los intelectuales en diálogo con la tradición dreyfusista buscaban sobre todo enfrentarse a las formas de opresión y a las estructuras de la política dominante. Sería, pues, un discurso muy distinto que se oponía a los llamados expertos: estos últimos estarían supeditados a las instituciones, las empresas, el mundo académico, o los gobiernos. Los intelectuales, por su parte, se posicionan con cierta libertad frente a este compromiso corporativo del discurso de los expertos, en lo que se llamaría “la responsabilidad de los intelectuales” (Chomsky, 1973).

Según entendemos, Noam Chomsky procede de un linaje cuyos representantes se insertan en una forma de activismo intelectual; un linaje que llegó a conocerse como “el siglo de los intelectuales” (Winock, 2000), el intelectual concebido como aquel que “dice la verdad”, tal y como el propio Chomsky (1996, p. 55) define la “responsabilidad del intelectual”: “En un nivel, la respuesta es demasiado sencilla: la responsabilidad intelectual del escritor, o de cualquier persona decente, es decir la verdad”². En el caso de la pandemia de la covid-19, por un lado, hay un patente argumento de autoridad detrás de quienes son profesionales vinculados a actividades intelectuales pero no necesariamente comprometidos políticamente, los expertos o especialistas: basan su autoridad en un “discurso científico”; sin embargo, por otro lado, hay una especie de “compromiso moral con la verdad” detrás del discurso de los intelectuales que se convierte en una “crítica más profunda”: una “visión holística” para observar los problemas humanitarios creados a causa de la pandemia, pero también para pensar en relacionar esta crisis con razones geopolíticas anteriores y posteriores, desde una posición más libre, no comprometida con empresas, organizaciones o estados.

Esta posición del compromiso intelectual se idealiza en oposición al “discurso normal de la ciencia”: el género del discurso científico se produce bajo los medios oficiales; está enlucido, embotado, no permite a los portavoces de la ciencia hablar más allá de lo que permite su investigación. En otras palabras, los expertos de la ciencia están inscritos, limitados en estructuras discursivas de “escenas de enunciación” (Maingueneau, 2006) que no les permiten superar las barreras de la “objetividad” y entrar en el campo del “juicio moral”.

Luego, lo que da autoridad a los discursos de Noam Chomsky y le permite hablar de la pandemia de la covid-19, siendo llamado múltiples veces en diversos programas para que lo haga, no es su pericia en el tema: no es su formación en estudios de epidemiología, de la que carece, ni sus teorías de lingüística, que no se relacionan en ningún sentido con ese tema, sino su imagen de gran intelectual que sigue persiguiendo la defensa integral de la humanidad. En otras palabras, lo que autoriza a Chomsky a hablar y, por tanto, a hacer su contribución a la comprensión de esta situación pandémica, no es lo que interesa a los postulados del estado, o lo que dirigiría las acciones de los burócratas gubernamentales, ya que en general se centran en el discurso de los expertos. Por el contrario, es su trayectoria como crítico sin escrúpulos corporativos, empeñado en contar otro tipo de “verdad”, como aquella que puede discutir y proponer un

² Traducción propia.



futuro diferente para la humanidad. En resumen, a diferencia de un biólogo, un especialista en la proliferación de enfermedades o un administrador de mercados, Chomsky concibe la pandemia más allá de la covid-19, como una crisis a largo plazo, que abarcará aspectos económicos, sociales y medioambientales de proporciones mucho más amplias. Y eso es lo que intentamos analizar más al detalle en este artículo.

I. Los discursos de Noam Chomsky

Teniendo en cuenta esta breve introducción, intentaremos mostrar cómo Noam Chomsky se presenta a sí mismo como alguien capaz y libre para problematizar y “predecir” futuras crisis. A diferencia de los expertos en pandemias, que hablan de curvas y datos de contaminación, que dan recomendaciones sanitarias y de higiene personal y enseñan a los representantes de los gobiernos cómo controlar el cuerpo de los ciudadanos y prohibir la libre circulación, el discurso de Chomsky viene a prever otra proyección: la de los conflictos bélicos, la crisis económica preprogramada y la catástrofe climática. Construye sus metáforas de un modo diferente: el léxico biológico, compuesto por términos como “supervivencia”, “muerte”, “salud”, “patología”, etcétera, no se utiliza para los pacientes humanos, para los cuerpos, sino para “conceptos”, como “el capitalismo”, que es el campo típico en el que operan intelectuales como Chomsky.

Con el fin de comprender cómo actúa Chomsky en su calidad de intelectual comprometido durante la pandemia, investigamos su red política y los medios de comunicación en los que participa. A partir de ahí, elegimos nuestro corpus de análisis, seleccionado entre las innumerables intervenciones de Noam Chomsky ante la prensa de izquierdas o claramente progresista durante los primeros meses de la pandemia de la covid-19 en forma de entrevistas, de marzo a junio, definiendo las siguientes fuentes: una entrevista a Michael Brooks (2020), en la revista *Jacobin Magazine*; una entrevista a su entrevistador de larga data, David Barsamian (2020), periodista y activista político armenio-estadounidense, publicada en el sitio web *Literary Hub*; una entrevista al periódico socialista británico *Morning Star* (2020); dos entrevistas que concedió a Amy Goodman (2020a, 2020b) para la revista estadounidense *Democracy Now*; una entrevista con el filósofo croata Srećko Horvat (2020), de la que utilizaremos solo las partes de la transcripción que encontramos publicadas por *Al Jazeera* y no el vídeo; una entrevista al escritor Chris Brooks para la revista *Labor Notes*, canal del movimiento proletario; una entrevista a Cristina Magdaleno (2020) para *Euroactiv*, una organización sin ánimo de lucro para la democracia en la Unión Europea, así como una entrevista que Chomsky y Robert Pollin concedieron a C.J. Polychroniou (2020). Creemos que, a través de este corpus, sería posible cubrir la gran mayoría de los discursos de Chomsky sobre la pandemia de la covid-19, centrados en los medios de comunicación que se autodenominan de sesgo más progresista, donde Chomsky suele actuar. Cabe resaltar que todos estos textos mencionados fueron producidos originalmente en inglés, pero en este artículo están traducidos al castellano por traducción propia del autor.

Basándonos en esto, pondremos a prueba la siguiente hipótesis: si Chomsky persigue una conexión entre la pandemia de la covid-19 con problemas mayores que amenazan a la especie humana, como los peligros mayores de una crisis medioambiental, la guerra nuclear y las amenazas más profundas del sistema económico del capitalismo. Exploraremos además cómo Chomsky

utiliza algunas marcas discursivas que revelan una forma de abordar la pandemia de la covid-19 en la que el coronavirus en sí no es el problema principal sino, en cambio, una parte menor de toda una visión desde una propuesta humanista, donde la crítica del sistema capitalista y su forma extrema, el neoliberalismo, es el punto axial. E interpretaremos este problema utilizando el concepto de “ethos discursivo” (Maingueneau, 2020).

El gran tema inicial de trabajo intelectual que se le presenta a Chomsky es sobre “qué podemos aprender” de la pandemia de la covid-19. Su función es “sacar una lección”, “qué aprender” de una pandemia: “Las lecciones surgen a muchos niveles, desde las raíces de la catástrofe hasta cuestiones específicas de determinados países” (Polychroniou, 2020). Impacta, en un primer momento, el papel del intelectual como “educador”, caracterizado por un ethos del “sabio”: aquel que es capaz de enseñar en tiempos de guerra, crisis, pandemia, etc. No se le pregunta por “lo que debemos hacer para superar la pandemia en sí”, sino para darnos “una lección”. En otras palabras, las acciones para “derrotar” al virus se dejan a los especialistas; los intelectuales deben pensar en otra esfera, la de comprender las consecuencias de la pandemia de forma más amplia y sugerir lo que la humanidad puede aprender de ella.

Así, la primera “lección” a la que se refiere Chomsky es la relación entre la ciencia y el sistema económico dominante. Para Chomsky (Horvat, 2020), la pandemia podría haberse evitado: “Esta pandemia de coronavirus podría haberse evitado, la información estaba ahí para prevenirla. De hecho, era bien conocida”. Como responsables de esta vía preventiva que no se había tomado, Chomsky nombra a los científicos. Habla en una categoría genérica de “científicos” que sabían con precisión, “perfectamente”, que pronto se produciría una pandemia: “Es muy obvio lo que ocurrió. Después de la epidemia de SARS en 2003, los científicos sabían perfectamente que se avecinaban otras pandemias, probablemente de la variedad de los coronavirus” (Magdaleno, 2020). Por consiguiente, según Chomsky, la pandemia de la covid-19 era previsible; y en algún momento los científicos lo supieron y tuvieron medios para comprender la necesidad de proseguir los estudios y las vacunas que debían producirse y evitar una calamidad, pero eso no ha sido puesto en marcha.

La explicación que Chomsky ofrece (Goodman, 2020b) para que los “científicos” no tomen el camino de la prevención se basa en los intereses económicos y culpa a la industria farmacéutica: “Las compañías farmacéuticas siguen la lógica capitalista”. Chomsky reitera (Magdaleno, 2020) que la creación de una catástrofe como resultado de una pandemia extendida sería un beneficio de mercado para las compañías farmacéuticas:

“las compañías farmacéuticas tienen los recursos, son súper ricas debido a los regalos que les prodigamos. No lo harán. Observan las señales del mercado. Las señales del mercado te dicen que no hay beneficio en prepararse para una catástrofe en el futuro”.

Consecuentemente, los beneficios para las empresas farmacéuticas son enormes con una pandemia, así que esto último sería más que bienvenido.



Este tipo de crítica, de razonamiento, es una característica típica de los intelectuales, y no de los expertos: porque se sitúa en el campo de la crítica moral, del “señalar con el dedo”, como el texto *J'accuse* de Émile Zola (1992) al comienzo del compromiso intelectual en el *Affaire Dreyfus*. Teniendo esto en cuenta, Chomsky está denunciando las razones profundas de lo que está en el curso de las cosas, una comprensión del mundo que implica romper los miedos corporativos y denunciar, difundir, decir quién es el verdadero culpable: la pandemia de la covid-19 fue predicha por los científicos (que están a la vanguardia de la investigación en las grandes empresas farmacéuticas) y no se hizo nada.

Para Chomsky (Horvat, 2020), el hecho de que no se evitara la pandemia, junto con la omisión de las empresas sanitarias, revela el compromiso con el neoliberalismo: “¿Por qué hay una crisis de coronavirus? Es un fallo colosal del mercado. Se remonta a la esencia de los mercados exacerbada por la salvaje intensificación neoliberal de profundos problemas socioeconómicos”. Es decir, la razón principal aquí es que la pandemia no reside en el virus en sí, sino en un *modus operandi* del neoliberalismo, en la producción de problemas sociales y económicos, donde las enfermedades son también medios de disputa del mercado. Y Chomsky reitera (Magdaleno, 2020): “Una lección es que se trata de otro colosal fracaso de la versión neoliberal del capitalismo”. De nuevo, a través de la idea de “lección”, el coronavirus muestra la fragilidad del sistema, el fracaso de la economía neoliberal. El culpable de las muertes, pues, no sería la enfermedad en sí, sino, en última instancia, el neoliberalismo.

Sin embargo, existe una aparente contradicción al señalar un “fracaso” dentro del neoliberalismo, ya que representa un enorme poder, un verdadero dominio de la política, y Chomsky (Magdaleno, 2020) utilizará varias veces la metáfora del “martillo” para ilustrar esta fuerza del neoliberalismo: “Entonces viene el martillo neoliberal: que los gobiernos no pueden hacer nada, que los gobiernos son el problema, no la solución”. Esta metáfora del “martillo” para caracterizar el neoliberalismo es recurrente, apareciendo también otras veces, como en la entrevista de Chomsky a Chris Brooks (2020): “Luego viene el martillazo extra del capitalismo salvaje, el neoliberalismo, que llevamos cuarenta años sufriendo en todo el mundo, va más allá de los ventiladores». Podemos ver cómo esta metáfora ya se había repetido también en una de sus entrevistas a Amy Goodman (2020b): “El martillo neoliberal dice que el gobierno no puede hacer nada como lo hacía en el pasado. Está atrapado en un tornillo de banco”. En otras palabras, Chomsky pone en el símbolo del “martillo” todo el poder coercitivo del neoliberalismo sobre el estado: es algo que somete, que “aplata”, algo violento, una violencia económica que está en la raíz del actual problema pandémico.

Como ejemplo de este tipo de violencia, en un símbolo como el “martillo neoliberal”, el término reaparece mismo cuando Chomsky (Polychroniou, 2020) está utilizando términos específicos de la medicina: “Hasta aquí, la lógica capitalista normal; pero en ese momento la patología neoliberal asestó otro martillazo”. Vemos aquí también el término “patología”: el neoliberalismo se presenta como una “enfermedad”, ocupando un lugar en el vocabulario de las patologías, algo, por tanto, que supera a la covid-19, ya que se trata de una enfermedad estructural, “sistémica”. El llamado “estado patológico” que definiría el momento que vivimos sería una consecuencia excesiva del capitalismo: “Es cierto que se trata de un extremo patológico de los sistemas capitalistas normales” (Polychroniou, 2020). Es decir, hemos llegado a un punto extremo de distanciamiento

dentro del capitalismo, donde sus raíces en el poder generan patologías sin control.

Basándose en una sociedad dominada por la “patología del capital”, Chomsky (Magdaleno, 2020) centra su crítica en Estados Unidos, para demostrar que los mecanismos de acción del neoliberalismo son propios de criminales: “Estados Unidos es una catástrofe total por culpa de la banda que dirige Washington”. Desde el punto crítico del neoliberalismo y el sistema económico, critica al presidente Donald Trump, como representante de este fracaso programado del sistema. Y el concepto presentado, de que “hay una pandilla en Washington”, revela una libertad discursiva en el uso de las palabras por parte de los intelectuales. Este es otro punto que resalta la idea de autogestión de los discursos intelectuales, de su autoridad: su compromiso de denunciar y develar la verdad, sin importarle las formalidades del discurso o los escrúpulos en mantener un lenguaje técnico.

Esto queda más claro cuando Chomsky (Goodman, 2020b), además del uso del término “pandilla”, califica al Gobierno estadounidense como dirigido por “gánsteres”: “[...] un esfuerzo por construir una internacional de los estados más reaccionarios y opresivos, dirigida por el gánster de la Casa Blanca”. Es otro tipo de calificación discursiva posible para un intelectual, que adopta las formas del activismo político, que debe ser claro, directo y denunciante, con su libertad para exponer sus ideas sin mantener la jerga ni el lenguaje técnico que caracterizan los géneros discursivos de los expertos.

Otra forma que tiene Chomsky (Magdaleno, 2020) de criticar la forma ejemplar de dirigir la pandemia de la covid-19 siguiendo las líneas neoliberales es señalando a Trump, utilizando términos que lo descalifican: “Eso te dice algo sobre la naturaleza de los bufones sociópatas que dirigen el Gobierno y el país lo está sufriendo”. La definición de los dirigentes del Gobierno estadounidense como “bufones sociópatas” ilustra una vez más la autoridad intelectual de Chomsky para utilizar libremente no términos académicos escrupulosamente, sino lenguaje coloquial para definir a la administración Trump y sus formas de combatir la pandemia. Trump tendría preocupaciones de otro orden para amparar a sus directivas en el Gobierno y no invertir en salud, incluso recortando recursos, porque el principal interés del Gobierno es la reelección y mantener a los republicanos en el poder.

Respecto al Gobierno de Estados Unidos al inicio de la pandemia de la covid-19, la principal crítica de Chomsky se refiere a la escasa participación del estado en la economía. Esta opción de política económica trae como consecuencia la pérdida de recursos para combatir la pandemia. Otro foco señalado por él es invertir más en la industria basada en combustibles fósiles, lo que es una muestra de supremacía del sistema neoliberal y su camino al colapso global, según Chomsky, ya que es directamente responsable de la crisis de recalentamiento; así como arrastrar dinero a la industria bélica, además de reforzar las bases ideológicas y materiales del nacionalismo y la xenofobia, como en la construcción del muro entre EEUU y México.

En definitiva, para Chomsky (Magdaleno, 2020) el Gobierno estadounidense buscaba un culpable para desprenderse de la idea de culpabilidad por la crisis pandémica: “Ahora buscan desesperadamente culpar a otro, culpar a China, culpar a la Organización Mundial de la Salud (OMS). Y lo que están haciendo es realmente criminal”. Y decía Chomsky (Magdaleno, 2020) que recortar los recursos de la OMS, como hizo Trump, es una forma de golpear a los países más



pobres, matando a la gente de lejos:

La Organización Mundial de la Salud trabaja en todo el mundo, sobre todo en los países más pobres, en la salud de las madres, las muertes por diarrea, etcétera. Así que lo que estás diciendo es “vale, matemos a mucha gente en el Sur porque quizá eso mejore mis perspectivas electorales”.

En todos los sentidos, la posición de Chomsky va en contra de los intereses de Trump: las críticas de la administración de Trump impregnan las decisiones y las prácticas para la conducción efectiva de una política imperialista, como hemos visto que ha emprendido el Gobierno de Estados Unidos. Es la forma que tiene Chomsky de mantener viva su crítica al imperialismo.

Llegados a este punto, pasamos al análisis de cómo ve Chomsky el problema de la pandemia de la covid-19 desde un panorama histórico. Nos centramos principalmente en su visión crítica de las posibilidades/peligros futuros derivados del uso de los recursos naturales por parte de la humanidad para identificar la pandemia como uno de ellos, debido a la acción antropocéntrica de dominar el planeta de forma inconsecuente. Según Chomsky (Barsamian, 2020):

No olvidemos que el Antropoceno, como lo llamamos ahora, el periodo desde la Segunda Guerra Mundial, la época geológica en la que los humanos están teniendo un impacto masivo y destructivo en el medio ambiente global, es un periodo no solo de calentamiento global, que ya es bastante malo y va en aumento, sino también de destrucción del medio ambiente: de hábitats, plásticos que destruyen la vida oceánica, basura y aguas residuales incontroladas, agricultura insostenible, producción industrial de carne, salvaje y cruel... y que también abre la puerta a las pandemias.

Es decir, la crisis medioambiental llevará al mundo a la destrucción de la especie. Desde el punto de vista de Chomsky, el coronavirus, entonces, es un pequeño peligro para nosotros como podría pensarse bajo la visión a largo plazo de una crisis instalada de mayores proporciones. Como dijo Chomsky (Polychroniou, 2020): “Estos principios empresariales estándar tienen multitud de efectos en toda la economía. Los más graves se refieren a la crisis climática, que eclipsa en su importancia a la actual crisis de los virus”. La marca discursiva intelectual es clara: Chomsky denuncia los intereses del dinero, las acciones del gran capital detrás de esta enorme crisis del calentamiento global.

Y, siguiendo el razonamiento de Chomsky, los seres humanos se recuperarán de la pandemia de la covid-19, y también de la crisis económica subsiguiente, pero no superarán el deshielo de los glaciares: “No vamos a recuperarnos del derretimiento en curso de los glaciares” (Ch. Brooks, 2020). “Calentamiento global”, “glaciares”, “deshielo” y consiguiente “subida del nivel del mar”: matarán más que una pandemia. Y los mismos conceptos son repetidos otras veces por Chomsky (M. Brooks, 2020): “Los glaciares se están derritiendo; no se van a recuperar. Eso lleva

a un aumento exponencial del calentamiento global. Los glaciares árticos, por ejemplo, podrían inundar el mundo”. Para él, lo principal es lo que nos concierne como especie, lo que ilustra que marchamos hacia una crisis mucho más fuerte debido a la destrucción humana del planeta.

Siguiendo con su escenario catastrófico, Chomsky (M. Brooks, 2020) presenta, en una gradación de amenazas, cómo el mundo pasará por la crisis de la pandemia de la covid-19, para enfrentarse a la destrucción más grave del medio ambiente y, lo que a la población en general le parece impensable, una amenaza de “guerra nuclear”: “Además de la pandemia, además de la crisis del calentamiento global, está la crisis de las armas nucleares, que es igualmente grave”. Luego, hay amenazas que permanecen en un segundo plano ante el gran protagonismo que los grandes medios de comunicación dan ahora a la pandemia, pero debemos ser conscientes de que la supervivencia de la especie está amenazada: “La situación empeorará. Es indescriptible lo que esto significa para el medio ambiente o la amenaza de una guerra nuclear, de la que nadie habla pero que es extremadamente grave” (Goodman, 2020a). Son preocupaciones de un intelectual que posee la experiencia de haber vivido todo el periodo de la Guerra Fría y tiene como orientación el peligro inminente de una guerra nuclear.

Esta filiación a un punto histórico, a través de las amenazas bélicas, queda clara cuando se le pregunta por la amenaza de una guerra nuclear inminente, basándose en el gran símbolo apocalíptico de la Guerra Fría, el Reloj del Apocalipsis (el *Doomsday Clock*, del *Bulletin of the Atomic Scientists*): “Se acercó más a medianoche de lo que ha estado desde su primera puesta en marcha en 1947. La amenaza de una guerra nuclear es una de las razones” (Morning Star, 2020). Chomsky hace referencia al Reloj del Apocalipsis con la preocupación por una posible “destrucción total”.

En resumen, para Chomsky estaríamos asistiendo al desmantelamiento de un sistema de seguridad que controlaría el uso de armas nucleares, con el aumento constante de las tensiones entre las principales superpotencias, como China y Estados Unidos, por ejemplo, que se enfrentaban a numerosas sanciones y restricciones comerciales como forma de guerra diplomática: “[...] la guerra nuclear, elevando la amenaza de guerra nuclear, tras el desmantelando del sistema de control de armas, que, hasta cierto punto, nos ha protegido del desastre total. Es asombroso de ver” (Goodman, 2020a). En otras palabras, para Chomsky estas cuestiones deben ponerse sobre la mesa en este momento de pandemia, o estaremos hablando de una enfermedad y olvidando consecuencias de mayor potencial destructivo.

A partir de este panorama presentado, en medio de una crisis pandémica en la que los países de todo el mundo se enfrentan a dilemas para hacer frente a un virus, ¿sería en las formas discursivas chomskyanas que los intelectuales se presentan como una voz disidente? ¿Cómo están actuando o cómo pueden diferenciarse otros intelectuales del discurso hegemónico de los expertos? Nuestra propuesta, debida a una limitación que nos impone nuestro objeto de estudio, al centrarnos en la postura de uno de los intelectuales vivos más importantes en la actualidad, Noam Chomsky, no excluye a otros intelectuales u otras “voces disidentes” del discurso dominante durante la pandemia de la covid-19. Por ello, traeremos aquí muestras de algunos intelectuales también relevantes sobre el escenario global y sus opiniones en general sobre la pandemia.



2. Otras contribuciones intelectuales importantes en el mismo contexto

Se traen recortes de al menos tres intelectuales entre aquellos que, a principios del año de 2020, compondrían textos críticos sobre las formas adoptadas para contener el avance de la pandemia de la covid-19: la filósofa estadounidense Judith Butler, el filósofo surcoreano Byung-Chul Han y el filósofo italiano Giorgio Agamben.

A finales de marzo de 2020, Judith Butler publicó un texto titulado *Capitalism Has its Limits* (El Capitalismo Tiene Sus Límites) en la página web de la editorial independiente en lengua inglesa Verso Books; sus críticas eran muy similares al discurso chomskyano sobre la consistencia del capitalismo y sus consecuencias en tiempos de pandemia. Centrándonos más en el escenario estadounidense, podemos destacar un pasaje de Butler (2020) sobre cómo la idea de “hogar”, de domicilio donde la gente debería estar encerrada durante la pandemia no afecta a todos por igual, porque

“[...] no todo el mundo tiene un hogar o una ‘familia’ y un número cada vez mayor de la población en Estados Unidos son personas sin hogar o transeúntes. De modo que ‘el hogar’ se figura como un espacio de protección, pero eso difícilmente es realidad para mucha gente”.³

Las críticas de Butler tienen una marca característica de su trabajo como investigadora sobre las minorías (Butler, 1993, 2004); así, su discurso durante la pandemia dará importancia a cómo las minorías son las que más están sufriendo la falta de preparación del orden capitalista ante los avances de la pandemia.

Las personas sin hogar, en este caso citadas por Butler, son una parte minoritaria de la población —aunque en expansión— que no han podido obtener ninguna ayuda del estado para sobrevivir a las amenazas del coronavirus. En esa misma línea, Butler (2020) identifica nuevas formas de sufrimiento que son el resultado de una pandemia unida a programas políticos muy claros, como el nacionalismo o la xenofobia, y el mantenimiento de formas capitalistas de explotación:

Al mismo tiempo, sin embargo, la incapacidad de algunos estados o regiones para prepararse con antelación (Estados Unidos es ahora quizá el miembro más notorio de ese club), el reforzamiento de las políticas nacionales y el cierre de fronteras (a menudo acompañados de una xenofobia aterrorizada), y la llegada de empresarios deseosos de sacar provecho del sufrimiento mundial, dan fe de la rapidez con la que la desigualdad radical, el nacionalismo y la explotación capitalista encuentran formas de reproducirse y fortalecerse dentro de las zonas pandémicas.⁴

³ Traducción propia.

⁴ Traducción propia.

Podemos destacar aquí el concepto de “sufrimiento” utilizado por Butler, ya que es experimentado de manera diferente por las personas según los grupos sociales y económicos a los que pertenezcan. Además, es importante abordar la cuestión del cierre de fronteras en un mundo que experimenta discursos xenófobos en diversas dimensiones y lugares, como la consolidación del Brexit en el Reino Unido, la administración Trump en Estados Unidos en el momento de la pandemia de la covid-19, o la actuación de los líderes de extrema derecha en ascenso en Occidente.

De la misma manera que intenta demostrar que el capitalismo tiene sus límites, que hay que poner límites a los intereses corporativos y financieros, como por ejemplo que las empresas privadas se beneficien de las vacunas, Butler (2020) también nos presenta una visión muy realista sobre los lazos del capitalismo que no son tan sencillos de romper:

Entendimos que podríamos empezar a pensar y valorar fuera de los términos que el capitalismo establece para nosotros; [...] aún debemos preguntarnos, especialmente ahora, ¿por qué seguimos, como personas, oponiéndonos a tratar todas las vidas como si tuvieran el mismo valor?

Estas son preguntas típicamente formuladas por sujetos que encajan en la categoría de intelectuales que, como Noam Chomsky, no se limitan a describir un cuadro de crisis de la sociedad en la que vivimos, sino que presentan un tono de denuncia e intentan recoger y explicar las “lecciones” que puede aportar un escenario de crisis catastrófica.

Siguiendo una línea muy similar de crítica económica y social tras la pandemia, Byung-Chul Han había advertido, en una entrevista a Carmen Sigüenza y Esther Rebollo en la plataforma *Euractivit* en mayo de 2020, sobre las disparidades económicas y sociales entre las personas que la pandemia de la covid-19 puso de manifiesto. Estas disparidades podrían llevarnos a la crítica de cómo la muerte, aparentemente el último nivelador entre los males del ser humano, no fue democrática, sino selectiva con los grupos más pobres y aislados de los centros sanitarios privados. En palabras del propio Han (Sigüenza y Rebollo, 2020):

La covid-19 demuestra actualmente que la vulnerabilidad o mortalidad humana no es democrática, sino que depende del estatus social. La muerte no es democrática. La covid-19 tampoco ha cambiado nada. La muerte nunca ha sido democrática. La pandemia en particular revela la agitación social y las diferencias en las respectivas sociedades.⁵

Y Byung-Chul Han (Sigüenza y Rebollo, 2020) también ve de forma crítica las medidas de cierre, que afectaron más directamente a las poblaciones pobres y periféricas, las cuales tuvieron que seguir trabajando en los llamados “servicios esenciales” y acabaron más contaminadas en los abarrotados transportes públicos: “De qué sirve el toque de queda si los trenes de cercanías que conectan París con los suburbios de rentas más bajas están abarrotados. Los trabajadores pobres

⁵ Traducción propia.



de origen inmigrante de las periferias urbanas contraen y mueren de covid-19”⁶. La discusión planteada por Han (2020) en varias de sus intervenciones durante el inicio de la pandemia en 2020 lleva principalmente al problema de la bioseguridad y a una vigilancia constante de los datos de las personas, lo que sería un control por estadística. Este tema de la bioseguridad y el control estadístico de la población es retomado por Han (2022) en su último libro sobre la digitalización y la actual crisis de la democracia, donde problematiza el concepto de “infocracia” y los retos de las democracias modernas en la actualidad.

La discusión sobre la bioseguridad y la biopolítica durante los primeros meses de la pandemia de la covid-19 fue tratada más ampliamente por el filósofo italiano Giorgio Agamben, entre otros en el artículo que escribió en febrero de 2020 y que tituló *L’invenzione di un’epidemia*, publicado en Quodlibet. El término clave para él en este contexto era el de “estado de excepción” (Agamben, 2005); el filósofo italiano entendía como desproporcionadas las medidas tomadas por el Gobierno italiano de encerrar a la gente en sus casas y prohibir la mayoría de las actividades públicas. Según Agamben (2020a), “en primer lugar, hay una tendencia creciente a utilizar el estado de excepción como paradigma normal de gobierno”⁷. Así, según él, estaríamos viviendo una progresiva naturalización de formas autoritarias de intervención estatal, entonces con una pretensión que no dejaría mucho espacio para divergencias o críticas, como el discurso de la sanidad pública. Y esto estaría llevando a Italia a una “verdadera militarización de los municipios”.

Además de su crasa postura contra toda forma de abuso de poder y auge del autoritarismo en las nuevas formas de bioseguridad, Agamben tenía en mente que la pandemia que se estaba ilustrando era una enfermedad de proporciones menores, similar a otras enfermedades respiratorias que habían asolado el mundo durante mucho tiempo. Las prácticas del estado de excepción, según Agamben, se habían intensificado en las democracias modernas con el discurso antiterrorista. Por otro lado, la pandemia de la covid-19 sería una vuelta de tuerca para restablecer las medidas de excepción ante el agotamiento de las amenazas del terrorismo: “Parecería que, agotado el terrorismo como causa de medidas excepcionales, la invención de una epidemia podría proporcionar el pretexto ideal para extenderlas más allá de todo límite”⁸ (Agamben, 2020a).

Agamben insistió en su argumento a lo largo de otros textos publicados por él durante 2020, como en el artículo *Contagio* (también publicado en Quodlibet); para Agamben (2020b), la peor consecuencia deshumanizadora de las medidas tomadas por los Gobiernos en la pandemia fue “[...] convertir de hecho a cada individuo en una plaga en potencia, del mismo modo que los terroristas de facto y de derecho consideraban a cada ciudadano un terrorista en potencia”⁹. El cuerpo se convierte en una amenaza, todos somos potenciales transmisores del virus, y por tanto potenciales culpables de perpetrar la pandemia, lo que justificaría que las medidas de excepción en muchos países permitieran cuantiosas multas y hasta penas de cárcel para quienes no respetaran el toque de queda u otras medidas.

Siguiendo con Agamben, como símbolo de una de las voces intelectuales más críticas con la

⁶ Traducción propia.

⁷ Traducción propia.

⁸ Traducción propia.

⁹ Traducción propia.

pandemia en el año 2020, traemos un pasaje de su artículo que tal vez más ha repercutido, titulado *Riflessioni sulla peste*, de finales de marzo de 2020. Lo que sorprendió a Agamben (2020c), como intelectual de su tiempo, no solo fue el avance de las políticas autoritarias de control del cuerpo, extendidas por todo el mundo y en casi todos los países afectados por la pandemia de la covid-19, sino la pasividad con la que la gente aceptaba el avance de un estado de excepción:

A saber, se trata de reflexionar sobre la facilidad con la que toda una sociedad ha aceptado sentirse acosada, aislarse en casa y suspender sus condiciones normales de vida, sus relaciones de trabajo, amistad, amor e incluso sus creencias religiosas y políticas.¹⁰

El individuo, entonces, quedaría reducido a un cuerpo contaminable o contaminado, y la vida se limitaría a comer y sobrevivir, agotando todas las demás posibilidades estéticas y de disfrute de la existencia de que es capaz el ser humano. Este era el núcleo de la crítica de Agamben, símbolo de una voz intelectual que, en cierto sentido, se encontraba aislada en la escena mundial, ya que la mayoría de los grandes nombres intelectuales, aunque críticos con los excesos cometidos por los estados, estaban de acuerdo con las medidas de aislamiento y confinamiento para frenar la pandemia en curso, con posible ascenso de un autoritarismo global basado en el discurso médico.

Teniendo en cuenta esta breve comparativa con otros tres intelectuales, el discurso de Noam Chomsky se asemeja con mucha claridad al de Byung-Chul Han, Judith Butler y Giorgio Agamben en un sentido: se observa una huella pesimista que impregna a estos intelectuales, que se alinean con lo que Chomsky describe en una visión catastrofista de hacia dónde se dirige la humanidad. La característica discursiva de estos intelectuales está en el hecho de que no se limitan a la pericia médica, a la autoridad sanitaria a la que debemos remitir el discurso durante un momento pandémico, sino que construyen sus pensamientos utilizando otros conceptos, como la supervivencia de la democracia, las amenazas climáticas o de guerra nuclear, y la salud (o enfermedad) del sistema capitalista.

Cabe mencionar que el discurso de Chomsky difiere del de Agamben, más concretamente, por una cuestión clave: en Agamben la temática del “cuerpo” aparece de diferentes formas, con la idea de bioseguridad y autoritarismo, en las medidas tomadas por los gobernantes: el objeto de la disciplina, del poder, de la enfermedad, del control... es el cuerpo; así, para Agamben, las políticas de la pandemia de la covid-19 son todas ellas para restringir la libertad de los ciudadanos concebidos como un cuerpo biológico. Sin embargo, el discurso de Chomsky no se centra en el cuerpo, no es el individuo el problema, ni la libertad personal el principal foco de atención sino, en un primer momento, toda la sociedad, y después, la especie y el planeta.

Reflexiones finales

Tendiendo a otros campos y discutiendo cuestiones no tratadas por Noam Chomsky, los breves ejemplos que traemos de Judith Butler, Byung-Chul Han y Giorgio Agamben nos muestran cómo

¹⁰ Traducción propia.



los intelectuales circunscriben sus discursos en un campo diferente al de la solución presentada por los expertos sobre la pandemia de la covid-19: su punto de partida no es resolverla como virólogos o dar consejos a la población sobre cómo salvarse del virus, sino que se sitúa en otra esfera, la del ethos “profesoral”, la de aprender lecciones de la pandemia. Es decir, estos intelectuales ven cómo la pandemia revela nuestra naturaleza más abyecta, las contradicciones del sistema económico que nos empeñamos en mantener, el aprecio por las soluciones autoritarias, entre otras características que se desprenden de este contexto.

A lo largo de las entrevistas de Noam Chomsky aquí analizadas, podemos observar un discurso típicamente introducido en un campo de crítica intelectual, al asumir un género discursivo que le permite utilizar libremente términos de denuncia y criticar otros problemas geopolíticos además de la pandemia. Recorriendo sus discursos es posible identificar más allá de un ethos “profesoral” un ethos también “profético”. Ejemplo de esto pueden ser estas palabras de Chomsky a David Barsamian (2020):

La Quinta Extinción tuvo lugar hace sesenta y cinco millones de años, cuando un enorme asteroide golpeó la Tierra y acabó con la mayor parte de la vida terrestre. Nosotros estamos haciendo lo mismo. Somos la Sexta Extinción. No solo los humanos. Las poblaciones de insectos están desapareciendo rápidamente.¹¹

Así, el punto principal para Chomsky en ese contexto estudiado sería producir una discusión sobre las consecuencias y razones respecto a la pandemia —que son graves, Chomsky no niega el peligro real del coronavirus—, pero en un sentido que se convierte en una crisis que será peor, que afecta no solo a la especie humana sino también a los “insectos”, como él dice, y a cada uno de los demás seres vivos. Este punto señala un tipo de ethos que Chomsky también asume, por ejemplo, en la propia definición del nombre de una conferencia que pronunció en abril de 2020, como “oráculo”, donde se sugiere a sí mismo —aunque indirectamente— como lector de las nuevas predicciones de la pitonisa de Delfos: “El oráculo de Delfos: su mensaje para hoy”¹². Los problemas planteados por el antiguo oráculo de Delfos a los filósofos griegos —como aquel de “conócete a ti mismo”— son ahora los retos del hombre, como especie, para reconocerse parte de un planeta, de una *casa* común; ése es el tipo de intelectual que representa Chomsky, preocupado por lo que podríamos llamar “grandes problemas de la humanidad”, un rol reservado a una categoría de “pensadores” que no le permitiría limitarse a la transitoriedad del discurso de los expertos (como pudiera ser el discurso de los sanitarios invitados a hablar durante una pandemia).

Los postulados que subyacen a los temas tratados por Chomsky en las entrevistas que aquí hemos analizado forman parte de un “juicio histórico”, desarrollado a lo largo de muchos años en artículos, entrevistas, conferencias y libros durante el trayecto de su vida como reconocido intelectual y activista político: una crítica que no es circunstancial ni se confina a una pandemia,

¹¹ Traducción propia.

¹² Este fue exactamente el título de una conferencia pronunciada por Chomsky en un evento de la ABRALIN (Asociación Brasileña de Lingüística) en mayo de 2020. Cf.: <https://aovivo.abralin.org/en/lives/noam-chomsky-2-2/> (19.12.2022).

a la proliferación de un virus. Por lo tanto, los temas de Chomsky —en sus discursos aquí examinados— proceden del mismo “hilo de Ariadna” que une sus posiciones durante décadas: contra el imperialismo estadounidense en el control del proceso de descolonización de algunos países de Asia y Oceanía en la posguerra mundial; contra la represión estadounidense de la lucha por la libertad económica y política en los países del Tercer Mundo; contra el peligro emergente debido a la proliferación de armas nucleares, que forma parte de lo que vivió en el periodo de la Guerra Fría; y contra la escalada de las políticas económicas neoliberales y la consiguiente concentración de la renta y empobrecimiento de las sociedades.

Este artículo ha pretendido generar un debate y una reflexión acerca del siguiente problema: el tipo de discurso planteado por Chomsky no es propio de expertos gubernamentales, de hombres de ciencia que deben anclarse en estudios estadísticos sobre curvas de proliferación de enfermedades, ni de investigadores que deben dar pautas de prevención, o de economistas que ofrecen escenarios de “salida de la crisis”. Al discutir el punto de vista de Chomsky sobre la pandemia de la covid-19 —siguiendo la línea de razonamiento presentada por él—, podemos ver que este es propio de un discurso basado en la “autoridad histórica” del hablante, a partir del papel de una especie de intelectuales que, en cuanto parte de la sociedad, asumen su contribución a la cuestión como un compromiso político con esta. Y este papel de los intelectuales comprometidos puede verse como un contrapunto a la hegemonía que tienen los expertos a la hora de hablar durante una situación como una pandemia, no como una oposición a lo que dicen los expertos, sino como una forma diferente y más amplia de pensar la crisis global.

En síntesis, intentamos comprender cómo en Chomsky encontramos el ejemplo del intelectual que encarna la función de crítica política total, que no encuentra barreras a la hora de comportarse como alguien que defiende un ideal de humanidad mayor, la especie; alguien que tiene el papel de la denuncia, de romper la hegemonía de los expertos y ocupar el espacio con la voz del intelectual, y que no asume compromiso con ninguna corporación o institución más allá de su propia imagen como autor y pensador. ●

Referencias

- Agamben G. (2005). *State of Exception*. Traducción de Kevin Attell. The University of Chicago Press.
- Agamben, G. (22.02.2020a). *L'invenzione di un'epidemia*. Recuperado de: <https://www.quodlibet.it/giorgio-agamben-l-invenzione-di-un-epidemia> (22.08.2022).
- Agamben, G. (11.03.2020b). *Contagio*. Recuperado de: <https://www.quodlibet.it/giorgio-agamben-contagio> (22.08.2022).
- Agamben, G. (27.03.2020c). *Riflessioni sulla peste*. Recuperado de: <https://www.quodlibet.it/giorgio-agamben-riflessioni-sulla-peste> (22.08.2022).
- Arendt, H. (1989). *As Origens do Totalitarismo: Anti-Semitismo; Imperialismo; Totalitarismo*. Companhia das Letras.
- Barsamian, D. (28.05.2020). Entrevista a Noam Chomsky. Recuperado de: <https://lithub.com/noam-chomsky-what-history-shows-us-about-responding-to-coronavirus/> (20.08.2022).
- Bobbio, N. (1997). *Os Intelectuais e o poder: Dúvidas e opções dos homens de cultura na sociedade contemporânea*. Edunesp.
- Bourdieu, P. (2003). *Os usos sociais da ciência: por uma sociologia clínica do campo científico*. Editora Unesp.
- Brooks, Ch. (13.04.2020). Entrevista a Noam Chomsky. Recuperado de: <https://labornotes.org/2020/04/interview-noam-chomsky-how-bosses-are-making-coronavirus-worse-their-benefit> (20.08.2022).
- Brooks, M. (23.06.2020). Entrevista a Noam Chomsky. Recuperado de: <https://jacobin.com/2020/06/noam-chomsky-donald-trump-coronavirus-george-floyd-protests> (20.08.2022).
- Butler, J. (1993). *Bodies That Matter: On the Discursive Limits of "Sex"*. Routledge.
- Butler, J. (2004). *Precarious Life: the powers of mourning and violence*. Verso Books.
- Butler, J. (30.03.2020). *Capitalism Has its Limits*. Recuperado de: <https://www.versobooks.com/blogs/4603-capitalism-has-its-limits> (22.08.2022).



- Chomsky, N. (1973). *For reasons of state*. Pantheon Books.
- Chomsky, N. (1996). *Powers and prospects: reflections on human nature and the social order*. South End Press.
- Goodman, A. (10.04.2020a). Entrevista a Noam Chomsky. Recuperado de: https://www.democracynow.org/2020/4/10/noam_chomsky_trump_us_coronavirus_response (20.08.2022).
- Goodman, A. (17.04.2020b). Entrevista a Noam Chomsky. Recuperado de: https://www.democracynow.org/4/17/noam_chomsky_coronavirus_trump_gaza_palestine (20.08.2022).
- Han, B-Ch. (22.03.2020). *La emergencia viral y el mundo de mañana*. Byung-Chul Han, el filósofo surcoreano que piensa desde Berlín. Recuperado de: <https://elpais.com/ideas/2020-03-21/la-emergencia-viral-y-el-mundo-de-manana-byung-chul-han-el-filosofo-surcoreano-que-piensa-desde-berlin.html> (22.08.2022).
- Han, B-Ch. (2022). *Infocracia: La digitalización y la crisis de la democracia*. Traducción de Joaquín Chamorro Mielke. Taurus.
- Hobsbawm, E. (1987). *The Age of Empire, 1875-1914*. Pantheon Books.
- Horvat, S. (03.10.2020). Entrevista a Noam Chomsky. Recuperado de: <https://www.aljazeera.com/news/2020/4/3/noam-chomsky-coronavirus-pandemic-could-have-been-prevented> (20.08.2022).
- Magdaleno, C. (25.04.2020). Entrevista a Noam Chomsky. Recuperado de: <https://www.euractiv.com/section/economy-jobs/interview/chomsky-on-covid-19-the-latest-massive-failure-of-neoliberalism/> (20.08.2022).
- Maingueneau, D. (2006). *Cenas da enunciação*. Traducción de Sírio Possenti y Cecília de Souza-e-Silva. Criar Edições.
- Maingueneau, D. (2020). *Variações sobre o ethos*. Traducción de Marcos Marcionilo. Parábola.
- Morning Star (2020). Entrevista a Noam Chomsky. Recuperado de: <https://morningstaronline.co.uk/article/f/prospects-survival-are-dim-noam-chomsky-warns-nuclear-weapons> (20.08.2022).
- Polychroniou, C.J. (10.04.2020). Entrevista a Noam Chomsky y Robert Pollin. Recuperado de: <https://truthout.org/articles/chomsky-and-pollin-to-heal-from-covid-19-we-must-imagine-a-different-world/> (20.08.2022).
- Sigüenza, C. y Rebollo, E. (24.05.2020). Entrevista a Byung-Chul Han. Recuperado de: <https://www.euractiv.com/section/global-europe/interview/byung-chul-han-covid-19-has-reduced-us-to-a-society-of-survival/> (22.08.2022).
- Winock, M. (2000). *O século dos intelectuais*. Bertrand Brasil.
- Zola, E. y Jensen, M.K. (1992). *Emile Zola's J'accuse!* Bay Side Press.



Genealogías discursivas sobre la pandemia de covid-19. Reflexiones sobre un mundo postpandemia

MANUEL ESPINEL VALLEJO*

RESUMEN

El objetivo de este trabajo es realizar una reflexión crítica sobre la idea de un mundo postpandemia, a partir de la deconstrucción de genealogías discursivas sobre la pandemia de la covid-19. Se utilizó como punto de partida la idea de Michel Foucault de historia del presente, en términos de la deconstrucción de los relatos que dan cuenta tanto lo novedoso, en este caso de la pandemia de la covid-19, como de las inercias discursivas del pasado que perviven en el presente. Se deconstruyeron cinco genealogías discursivas sobre pandemia. En primer lugar, se abordó el problema de la propia definición de pandemia, a partir de la crisis de la gripe A, gripe porcina o H1N1. En segundo lugar, se reflexionó sobre el impacto que tuvo la gestión de la crisis del H1N1 en las representaciones y prácticas discursivas de la pandemia de covid-19. En tercer lugar, se discutieron los marcos interpretativos y epistemológicos del gobierno de las crisis pandémicas en las sociedades del Norte Global. Por su interés discursivo se analizaron, por una parte, la construcción discursiva del gobierno de las epidemias, considerando las ideas de confinamiento y vacunación y, por otra parte, el gobierno de las infraestructuras vitales, como origen de la utilización metáfora de la guerra para el gobierno de riesgos y amenazas. En cuarto lugar, se reflexionará sobre el discurso de la (in)seguridad y sus dificultades pragmáticas en el gobierno de este tipo de crisis. Se utilizará la idea de la disonancia pragmática para dar cuenta de los problemas del discurso de la seguridad. En quinto lugar, se criticó el discurso de la salud global y sus implicaciones en esta crisis, tomando como referencia tres relatos o narrativas: el relato sobre la seguridad en salud global, el relato sobre el mercado de productos sensibles, como los equipos de protección personal (mascarillas) y el relato sobre la producción de vacunas. A partir de la deconstrucción de estas genealogías discursivas plantearemos, a manera de conclusión, la idea de la crónica de un fracaso global, en relación con el gobierno de la crisis de la covid-19, agravada por la irrupción de una nueva crisis, la guerra de Ucrania. Proponemos finalmente una reconstrucción del discurso virus-céntrico, a partir de la idea de una espacialidad territorial y simbólicamente constituida organizada, configurada y materializada por múltiples tecnologías de significación, vinculadas bajo la figura de una red de actores propuesta por Bruno Latour.

PALABRAS CLAVE

Mundo postpandemia; covid-19; genealogías discursivas; salud global; gobierno de las epidemias; discurso de la seguridad.



TITLE

Discursive genealogies on the covid-19 pandemic. Reflections on post-pandemic world

EXTENDED ABSTRACT

The objective of this paper is to carry out a critical reflection on the idea of a post-pandemic world, based on the deconstruction of discursive genealogies on the Covid-19 pandemic. First of all, attention is drawn to the fact that the countries of the Global North, apparently better prepared to face this crisis, have experienced a severe impact, particularly in the so-called first wave. This fact becomes even more relevant if we consider that the different indices that predicted a better capacity of these countries to face this type of crisis were initially distorted by the cases of Italy and Spain and, later, by other Global North countries such as the United States. To carry out these discursive genealogies, Michel Foucault's idea of the history of the present was used as a starting

DOI:

<https://doi.org/10.15366/relacionesinternacionales2023.52.002>

Formato de citación recomendado:

ESPINEL VALLEJO, Manuel (2023). "Genealogías discursivas sobre la pandemia de covid-19. Reflexiones sobre un mundo postpandemia", *Relaciones Internacionales*, n° 52, pp. 29-46.

* Manuel ESPINEL VALLEJO,
Universidad Complutense de Madrid. Contacto: mespinel@cps.ucm.es

Recibido:
04/09/2022
Aceptado:
29/01/2023

point, in terms of the deconstruction of the stories that account for both the novelty, in this case of the Covid-19 pandemic, and the discursive inertias of the past that survive in the discourses on the representations and the government of this type of phenomena. Five discursive genealogies on the pandemic were deconstructed. In the first place, the problem of the definition of a pandemic was addressed, based on the crisis of influenza A, swine flu or H1N1 and the criticism made by the Council of Europe in 2010 of the declaration of a pandemic by the World Health Organization (WHO). Secondly, we reflected on the impact that the management of the H1N1 crisis had on the representations and discursive practices of the Covid-19 pandemic. The dissonance between the low impact of this crisis and the high spending by the countries of the Global North marked the initial management of the Covid-19 crisis, particularly in terms of reducing the perception of insecurity and the overvaluation of capacities. It became evident how the story of the impact of the crisis in Italy and Spain deeply marked the representations that were initially held about this crisis. Third, the interpretive and epistemological frameworks of the governance of pandemic crises in societies of the Global North were discussed. Due to its discursive interest, we analyzed, on the one hand, the discursive construction of the government of epidemics, considering the ideas of confinement and vaccination and, on the other hand, the government of vital infrastructures, such as the origin of the use of the metaphor of war to the governance of risks and threats in these societies. Fourth, we reflected on the discourse of (in)security and its pragmatic difficulties in governing this type of crisis. The idea of pragmatic dissonance is used to account for the problems of the security discourse. In fifth place, the global health discourse and its implications in this crisis were criticized. The survival of colonial and neocolonial narratives in global health, the weakening of the WHO due to the incorporation of interests of private actors such as multilateral agencies, banks linked to development discourses, multinational corporations and philanthropic companies were highlighted. The relevance of the biotechnological and biomedical discourse was also evident, based on the idea of the magic bullet. The critique of the global health discourse had three stories or narratives as its central reference: the story about global health security, the story about the market for sensitive products, such as personal protective equipment (masks), and the story about the production of vaccines. The problematization of the discursive genealogies related to the Covid-19 crisis made it possible to highlight the great difficulties we currently have in building a discourse that gives intelligibility to this type of crisis, especially from a global perspective. This difficulty allowed us to propose, by way of conclusion, the idea of the chronicle of a global failure (everything that could go wrong finally did go wrong), in relation to the government of the Covid-19 crisis, from the idea of the infelicity of the speech act proposed by Austin. This chronicle has been aggravated by the emergence of a new crisis, the war in Ukraine. We also propose the irruption of a disaster capitalism whose discursive performativity in relation to the pandemic was felicity, which is to say they achieved what they wanted: to significantly increase their profits. Finally, we propose as an alternative a reconstruction of the virus-centric discourse, which has permeated the discourse of experts, proposing the idea of a discourse based on territorial spatiality and symbolically constituted, organized, configured and materialized by multiple technologies of meaning, linked under the figure of a network of actors proposed by Bruno Latour. The virus is one more actor in this human and non-human network. What the virus does is expose the power relationships (knowledge/power) that account for the way this network is configured. More than the virus, it is these power relations that account for the vulnerabilities we experience due to the Covid-19 crisis. Everything seems to indicate that the new discursive practices in relation to this type of crisis should point in this direction.

KEYWORDS

Post-pandemic world; covid-19; discursive genealogies; global health; government of epidemics; security discourse.



Introducción

Uno de los aspectos que ha llamado poderosamente la atención en la crisis de la covid-19, en relación con la denominada seguridad en salud global es que países del Norte Global, aparentemente mejor preparados para afrontar esta crisis, como el caso de la Unión Europea y Estados Unidos, hayan experimentado un impacto severo, particularmente en la denominada primera ola. De hecho, el Índice de Seguridad en Salud Global de 2019 (NTI, JHCHS, 2019) había clasificado a los Estados Unidos y Gran Bretaña como los mejor preparados para afrontar este tipo de crisis; por otra parte, el índice de Preparación para Epidemias había ubicado a Estados Unidos, Gran Bretaña, Italia, España, Francia y Alemania en el grupo de países también mejor preparados en relación con crisis epidémicas (Oppenheim et al., 2019). Las cifras de contagio y de mortalidad desvirtuaron completamente estos índices.

Tradicionalmente las prácticas discursivas en relación con la seguridad en salud global ponían el foco en los países del sur global considerados no solo responsables del inicio y propagación de enfermedades infecciosas, sino carentes de capacidades para controlarlas (Jones y Hameiri, 2021). La paradoja que surgió con la crisis de la covid-19 es que en los países del Norte Global la crisis no solo desvirtuó las predicciones de los expertos en cuanto a la preparación para afrontar este tipo de situaciones, sino que, en los casos de Italia y España, la crisis contribuyó significativamente a actualizar las representaciones apocalípticas de lo que se entiende por pandemia. La presencia de furgones militares cargados de féretros circulando por ciudades de Italia y España parecía indicar que las cosas iban francamente mal.

¿Por qué las predicciones habían fallado? Tratar de refugiarse detrás de discursos que dan cuenta de la excepcionalidad de la crisis no tiene mucho sentido. A raíz de la crisis de la gripe aviar o crisis del SARS (*Severe Acute Respiratory Syndrome*) del 2002, causada también por un coronavirus (SARS-CoV-1), la Organización Mundial de la Salud (OMS) revisó la Regulación de la Salud Internacional (RSI). Esta regulación definía las obligaciones de los estados nación en caso de un brote peligroso de una enfermedad transmisible. Esta revisión de la OMS permitía construir un sistema mundial de vigilancia y dotar de instrumentos a esta agencia de las Naciones Unidas para gestionar una variedad de posibles enfermedades infecciosas emergentes (Lakoff, 2015, 2021). Por lo menos, en términos formales, estaban sentadas las bases en el discurso de la seguridad en salud global para enfrentar esta crisis.

Para Lakoff (2021) el problema central se encontraba en la forma como los expertos definieron, en función de unas ciertas capacidades de los estados, fundamentalmente del Norte Global, tanto la idea de seguridad global en salud como los escenarios futuros de las crisis epidémicas. Consideraron que era posible extrapolar estas capacidades locales a nivel global. Lo que efectivamente ocurrió a nivel global poco tenía que ver con esas definiciones.

Por tanto, lo que ha puesto en evidencia la emergencia del virus ha sido la profunda dificultad que tenemos en este momento de producir un discurso medianamente consistente que dé inteligibilidad no solo a esta emergencia sino a las realidades que simultáneamente emergieron con la presencia del virus. Con el fin de ir superando esta dificultad consideramos que es importante tratar de realizar deconstrucción genealógica de los diferentes discursos que han dado cuenta de la crisis de la covid-19, a través de la idea de Michel Foucault de una historia

del presente. La idea es entonces problematizar lo contemporáneo a partir de una genealogía del presente, que no da por sentado lo actual, como es el caso del virus. En este caso se trata de comprender y deconstruir tanto lo novedoso del presente como las inercias discursivas del pasado que perviven en el presente (Castel, 2001, 2013).

El trabajo se dividirá en cinco secciones considerando cinco genealogías discursivas. En la primera sección se abordará el problema de la propia definición de pandemia, a partir de la crisis de la gripe A, gripe porcina o H1N1. En la segunda sección se reflexionará sobre el impacto que tuvo la gestión de la crisis del H1N1 en las representaciones y prácticas discursivas de la pandemia de covid-19. En la tercera sección se discutirán los marcos interpretativos y epistemológicos del gobierno de las crisis pandémicas en las sociedades del Norte Global. En la cuarta sección se reflexionará sobre el discurso de la (in)seguridad y sus dificultades pragmáticas en el gobierno de este tipo de crisis. En la quinta sección, finalmente, se discutirá el discurso de la salud global y sus implicaciones en esta crisis. A partir de estas genealogías discursivas plantearemos a manera de conclusión la idea de la crónica de un fracaso global, agravada por la irrupción de una nueva crisis, la guerra de Ucrania. Proponemos finalmente una reconstrucción crítica del discurso virus-céntrico, a partir de la idea de una espacialidad territorial y simbólicamente constituida organizada, configurada y materializada por múltiples tecnologías de significación, vinculadas bajo la figura de una red de actores propuesta por Bruno Latour.

I. El discurso de la pandemia

En marzo del 2010 la Comisión de Asuntos Sociales, Sanitarios y Familiares del Consejo de Europa, elaboró un informe titulado *El manejo de la pandemia H1N1: más transparencia es necesaria* (Consejo de Europa, 2010). En este informe la Comisión expresaba su preocupación por la forma como se había gestionado la crisis del H1N1 (gripe A o gripe porcina), en términos de transparencia. Para el europarlamentario laborista Paul Flynn, que preparó el informe:

“Algunos de los resultados de la pandemia, como se ilustra en este informe, han sido dramáticos: distorsión de las prioridades de los servicios de salud pública en toda Europa, desperdicio de enormes sumas de dinero público, provocación de miedo injustificado entre los europeos, creación de riesgos para la salud a través de las vacunas y los medicamentos que podrían no haber sido suficientemente probados antes de ser autorizados en los procedimientos de vía rápida son todos ejemplos de estos resultados. Estos resultados deben ser críticamente examinados por las autoridades de salud pública en todos los niveles con miras a recuperar la confianza del público en sus decisiones” (Cohen y Carter, 2010, p. 1).

La Comisión consideró que no hubo debate público y que muchos hechos se habían presentado a la opinión pública con muy poca claridad. La Comisión puso especial acento en dos aspectos relacionados con la falta de transparencia. Por una parte, en relación con las razones



por la cuales la OMS declaró la crisis del H1N1 como una pandemia en junio de 2009; por otra parte, en relación con el conflicto de intereses de los expertos de la OMS que promovieron esta declaración. Al respecto del primer aspecto, el Comité expresó su preocupación sobre esta declaración por el supuesto cambio de la definición de influenza pandémica utilizado por la OMS, que incluía una disminución del umbral para su declaración: la pandemia podía declararse sin la necesidad de demostrar que fuese más grave, en términos de la gravedad de la enfermedad y de número de muertes provocadas. De hecho, el número de víctimas de H1N1 estuvo muy por debajo de las predicciones más conservadoras de la OMS (2011). Sobre el segundo aspecto, el Comité consideró que la declaración de pandemia se hizo bajo la presión de las compañías farmacéuticas que estaban interesadas en aumentar la demanda de sus vacunas. De hecho, científicos clave que asesoraron a la OMS sobre la pandemia habían realizado trabajos remunerados para empresas farmacéuticas que se podrían beneficiar de las recomendaciones propuestas por estos científicos.

Para Peter Doshi (2011) el problema fundamental fue que la definición de la OMS de pandemia provocada por el virus H1N1 solo tenía en cuenta “fases de alerta pandémica”¹, y no una definición formal de “gripe pandémica”. Según Doshi, esta declaración de una pandemia de gripe o influenza solo da cuenta de una transmisión territorial del virus y carece de una definición de gripe o influenza pandémica, en términos de su severidad o impacto sobre la población. Este vacío significativo termina siendo llenado por imágenes apocalípticas de fenómenos infecciosos globales; por tanto, resulta apenas comprensible que la declaración de una pandemia genere bastante ansiedad y alarma social (Caduff, 2014).

Para el Comité el conflicto de intereses tenía que ver con la presencia de actores privados en la gobernanza de la OMS desde 1993. Desde esta fecha más actores globales, con sus respectivos intereses, privados en su gran mayoría, participan de esta arquitectura de la salud global (Waitzkin y Jasso-Aguilar, 2015; Basile, 2018). Esto ha determinado que la OMS, por una parte, haya perdido protagonismo, autoridad y legitimidad y, por otra parte, que también haya perdido el poder en la definición de los elementos y prioridades que dan cuenta de la salud global y, por tanto, sus intereses terminen contaminados por los intereses de estos nuevos actores.

Resulta bastante claro que una parte importante del contencioso planteado por la Comisión tuvo que ver con la definición de pandemia y sus consecuencias. En otras palabras, una pandemia por sí misma no porta un sentido en cuanto tal, no posee una cara significativa que debe ser descubierta. Todo lo contrario, como señala Foucault (2005, 2017) y Hall (2013), la definición es algo que se impone desde el afuera de la realidad, desde un lugar concreto que se asume como legitimado para imponer esa definición. Representamos el mundo en nuestra mente a través del lenguaje, más exactamente a través del discurso. Nada quedaría fuera del orden del discurso, del sentido o de la significación que atribuimos al mundo. El orden del discurso es una práctica que le imponemos al mundo. Por tanto, debemos tener presente que esta imposición discursiva procede de un lugar concreto de enunciación, un espacio epistémico discursivo (de

¹ La OMS desarrolló la idea de seis fases pandémicas del virus de la influenza en 1999, revisada en 2005 después de la gripe aviar. En la fase uno no hay virus circulante; en la fase dos el virus circula entre animales domésticos o salvajes y se sabe que ha causado infección en humanos; en la fase tres hay una transmisión muy limitada de persona a persona, generalmente por contacto muy estrecho; en la fase cuatro se considera que la transmisión persona a persona puede causar un brote comunitario; en la fase cinco se considera que en al menos dos países de una región de la OMS hay transmisión persona a persona; finalmente la fase seis se caracteriza por brotes a nivel comunitario en al menos otro país en una región diferente de la OMS. En esta fase se declarará que una pandemia mundial está en marcha (WHO, 2009).

saber/poder) desde el cual se introduce sentido a la realidad. Este lugar comporta las condiciones de poder, en términos de la capacidad de imponer un cierto discurso sobre la realidad. Toda sociedad desarrolla procedimientos con mayor o menor capacidad o eficacia para el control del discurso: su producción, selección, distribución, limitación y exclusión. Estos procedimientos están relacionados con marcos institucionales que tienen el poder de atribuir a estos discursos sus condiciones de verdad.

El problema con el que iniciamos esta discusión se sustancia entonces en el hecho de determinar el lugar de enunciación de los términos que definían el sentido de pandemia. Se sospechaba que tales términos respondían más a intereses de la industria farmacéutica que a intereses de salud pública global, que la OMS debería salvaguardar. De hecho, la OMS estaba legitimada para imponer tales términos de definición a la realidad de la crisis del H1N1. El punto central aquí es que, a partir de esta definición de pandemia, se imponen a la realidad toda una serie de prácticas discursivas que también comienzan a formar parte de esta definición. Y las consecuencias que se desprenden tampoco son ajenas a esta definición. De esto hablaremos en la siguiente sección.

2. Representaciones de la pandemia

Las representaciones iniciales de la crisis de la covid-19 en la Unión Europea estuvieron marcadas por las consecuencias que tuvo el debate sobre la definición de la pandemia de gripe A (H1N1). En su momento, algunos medios de comunicación dieron buena cuenta de estas consecuencias. En efecto, en abril de 2010 el diario británico *The Guardian* puso en evidencia que el gobierno británico había ordenado noventa millones de dosis de vacuna contra la gripe A, cuya distribución per cápita era la más elevada de Europa. La marcada reducción de los casos obligó al gobierno británico a cancelar buena parte de este pedido masivo de vacunas (Boseley, 2010). En España, en diciembre de 2010, el diario *El País* también denunció que las comunidades autónomas se habían visto obligadas a destruir seis millones de vacunas contra la gripe A que no se utilizaron por la marcada reducción de casos y por la resistencia de las personas a vacunarse. Estas vacunas costaron algo más de cuarenta millones de euros. El problema económico hubiese sido mayor si se hubiesen comprado los treinta y siete millones de vacunas programadas. Al final, solo se compraron unos trece millones de vacunas (De Benito, 2010). Finalmente, en enero de 2012 el diario francés *Le Monde* también denunció que el gobierno francés había gastado entre mil quinientos y dos mil millones de euros para vacunar a menos del 10% de la población. Sin embargo, el número de muertes atribuibles a la gripe A fue significativamente bajo. Para este diario francés la campaña contra la epidemia de gripe A había oscilado entre el exceso y el fiasco (Nunès, 2010).

De allí que, al comienzo de la crisis de la covid-19, particularmente durante el mes de enero de 2020, un exceso de celo parecía orientar los términos de definición de esta crisis. Al parecer, para los gobiernos de la Unión Europea la consigna era intentar no repetir los errores cometidos en la crisis del H1N1. Las siguientes palabras del Primer ministro Británico Boris Johnson por aquellas fechas parecen ilustrar esta situación:

“Solo repito el consejo del Oficial Jefe Médico. Creo que lo



mejor que podemos transmitir, que lo más valioso que todos podemos hacer para prevenir la propagación del coronavirus es lavarnos las manos con agua caliente y jabón durante veinte segundos o más. Este es el mejor consejo que podemos dar” (Protoc, 2020).

El discurso de los expertos apuntaba también en la misma dirección. A finales de enero de 2020, el Centro Europeo para la Prevención y Control de las Enfermedades reconoció que existía un alto nivel de incertidumbre en relación tanto con las características epidemiológicas del virus como con la evaluación de su riesgo (ECDC, 2020). En el caso de Francia, y a raíz de los primeros casos detectados en este país, los presidentes del Servicio de Asistencia Médica Urgente (SAMU), François Braun, y de la Asociación de Médicos de Urgencias (AMUF), Patrick Pelloux, quisieron tranquilizar a la población asegurando que “no servía de nada tener miedo” y que los “esquemas de organización en caso de riesgo epidémico están bien establecidos”. A su vez Aurélien Rousseau, director general de la Agencia Regional de Salud de Ile-de-France, aseguró que “El sistema está listo para hacer frente a esta situación” (Le Monde, 2020). En España, el discurso de algunos expertos en epidemiología y salud pública mantenía esta línea argumental (Guell, 2020): “Lo estamos siguiendo todo con gran interés, pero también con tranquilidad. Es muy poco probable que el nuevo virus llegue a ser un problema relevante en España”, comentaba el Jefe de Enfermedades Infecciosas del Hospital Ramón y Cajal de Madrid; “la población tiene que tener un nivel de percepción de riesgo muy bajo”, afirmaba el Director del Centro de Coordinación de Alertas y Emergencias Sanitarias de Ministerio de Sanidad; “[lo recomendable es] adoptar aquí las medidas necesarias para estar preparados por si llega algún caso... Y estar tranquilos, porque nuestro sistema de salud pública y nuestros hospitales están sobradamente preparados para hacer frente a un episodio como éste”, señalaba el Jefe de Enfermedades infecciosas del Hospital Virgen del Rocío de Sevilla.

Un mes después en Italia la pandemia se desbordó (Giuffrida, 2020) y a comienzos de marzo la pandemia también se desbordaba en España (Valdés, 2020). Tanto en Italia como en España la crisis de la covid-19 había colapsado sus sistemas de salud, aparentemente robustos, generando imágenes de hospitales y unidades de cuidados intensivos saturados y de personal sanitario sin equipos de protección personal, o con equipos improvisados. Además, se publicaron noticias e imágenes de personas mayores infectadas por el virus y confinadas en residencias de mayores. Posteriormente muchas habían fallecido por el virus sin poder despedirse de sus familiares. Muchos fallecidos fueron apilados en ataúdes, transportados por camiones militares a tanatorios improvisados y enterrados o cremados, sin funerales ni velatorios:

“La conciencia en Bérgamo como en el resto del país [Italia], se habría materializado unas horas después, en la noche del 18 de marzo de 2020, frente a los camiones del ejército que desfilaban en un silencio irreal desde el cementerio hasta la carretera para transportar a los crematorios de otras regiones los ataúdes de los bergamascos muertos por el virus, para los que no había lugar en el cementerio de la ciudad” (Matarese, 2020).

“Hasta hace un mes había clases de patinaje y partidos de hockey, pero desde el 23 de marzo solo hay féretros sobre los mil ochocientos metros cuadrados que ocupa la pista del Palacio de Hielo [Madrid], un gigantesco centro comercial y de ocio reconvertido en morgue por la crisis del coronavirus. Los muertos llegan por las noches en las furgonetas de la Unidad Militar de Emergencias (UME) y van saliendo a cuentagotas a lo largo del día, en función de la capacidad de las empresas funerarias, que nunca habían tenido tantos encargos” (Olmo, 2020).

Estas prácticas discursivas, que ilustran los casos de Italia y España al comienzo de la pandemia, comenzaron a formar parte de la definición de la pandemia de la covid-19 (Espinel Vallejo). Al margen de que la OMS caracterizase la covid-19 como pandemia en marzo de 2020 (WHO, 2020), el marco discursivo que caracterizó esta crisis en sus comienzos tuvo que ver precisamente con las imágenes y los relatos que se generaron en estos casos: países del Norte Global, con sistemas de salud aparentemente robustos, habían sido desbordados por la pandemia, en términos del número de casos y de muertes (Montesó-Curto et al., 2020; The Economist, 2020). Estas imágenes y sus relatos nos remitían a visiones de catástrofes biológicas, personificadas por la devastadora pandemia de la covid-19 en estos países. Como nos recuerda Coduff (2014) estas visiones dramáticas ponían en evidencia el fracaso de los programas de salud pública para controlar al virus, las ansiedades que generaba un mundo sin fronteras, y las obsesiones por mundos lejanos y exóticos como fue el caso de Wuhan, lugar donde comenzó la crisis. Los camiones militares que transportaban cadáveres y las calles vacías por el confinamiento pusieron la guinda al pastel apocalíptico.

3. El discurso sobre el gobierno de la pandemia

Para Collier y Lakoff (2015) los marcos interpretativos y epistémicos de la crisis de la covid-19 han tenido como referencia la forma como los gobiernos de las sociedades liberales de occidente, particularmente de Europa Occidental, han tratado de garantizar la seguridad del estado frente a amenazas interiores y exteriores. El crecimiento de las ciudades europeas durante los siglos XVIII y XIX planteó amenazas relacionadas con la escasez de alimentos, las epidemias y las propias consecuencias de la industrialización, como el desempleo, la pobreza y los accidentes de trabajo (Ewald, 1999; Foucault, 2008). El miedo social a estas amenazas hizo que la idea de seguridad se convirtiera entonces en una tecnología para gobernar estos riesgos y amenazas (Ewald, 1991). Por su importancia discursiva, en esta sección nos centraremos específicamente en el gobierno de las epidemias y de las infraestructuras vitales que surgieron como consecuencia de la expansión del industrialismo.

En relación con las epidemias, desde fines de la Edad Media existía en los países de Europa Occidental una especie de *reglamento de urgencia* que debía ser aplicado en caso de peste o de algún fenómeno semejante. Este *reglamento* consistía en técnicas de aislamiento (cuarentenas), de vigilancia y de desinfección. A partir del siglo XVIII la viruela, la variolización y la vacunación



asumieron el papel de la peste, en términos del discurso del control y la seguridad (Foucault, 1999, 2008). Por otra parte, tomando como referencia las epidemias de cólera en Londres en el siglo XIX, para los liberales británicos estas técnicas restrictivas impedían la libre circulación de personas y bienes y, por tanto, representaban una vulneración de la libertad (Osborne, 1996). No nos debemos extrañar entonces que las primeras prácticas discursivas que se establecieron para el control de la pandemia en las sociedades del Norte Global, particularmente europeas, estaban vinculadas significativamente con el control de la población (restricciones, confinamientos, limitaciones de la movilidad, utilización de mascarillas, utilización de geles desinfectantes, etcétera) y con las tensiones que generaron estas medidas sobre la economía y el funcionamiento de los mercados en el espacio europeo.

En este contexto, el confinamiento y la vacunación se convirtieron en las medidas más importantes para *la lucha contra el virus*. En marzo de 2020, cerca de la mitad de la población europea, es decir, más de doscientos cincuenta millones de personas, estaban confinadas. Más que el propio virus, el confinamiento se constituyó en uno de los significantes más representativo en las sociedades europeas del Norte Global en relación de la crisis de la covid-19. Parecían épocas pasadas, inimaginables; eran las restricciones más severas impuestas a estas sociedades desde de la Segunda Guerra Mundial (Henley, 2021). En su momento, se compararon las medidas de confinamiento liberales implementadas en las sociedades de Europa occidental con las medidas *autoritarias* de países asiáticos como Corea del Sur, Singapur, China o Taiwán. En el caso de China se argumentaron las bondades de *su estado policial digital* como un modelo de éxito contra la pandemia, en contraposición con las libertades individuales pregonadas por los liberales europeos, que no habían permitido contener la pandemia (Wintour, 2020).

Dos años después, este debate quedó orillado a raíz exitosa de las políticas de vacunación en la Unión Europea, especialmente si se las contrastaba con el rebrote de casos en Shanghái. Este rebrote obligó a que se confinaran más de veinticinco millones de personas en abril de 2022, cuando más de noventa y dos millones de ciudadanos chinos de sesenta y cinco años o más no habían recibido aún las tres dosis de vacunas; más de veinte millones de personas de ochenta años no estaban vacunados o tenían solo una dosis y, finalmente, las vacunas chinas administradas habían resultado menos efectivas (Ni, 2022a, 2022b).

En relación con las vacunas, Collier y Lakoff nos recuerdan que, a finales del siglo XX las prácticas discursivas vinculadas al gobierno de las amenazas de los países del Norte Global, basadas en la Guerra Fría, se orientaron a enfrentar otro tipo de problema: desastres naturales, terrorismo nacional, enfermedades pandémicas o guerras cibernéticas. Las profundas transformaciones medio ambientales, la migración de personas y animales, la generalización de antibióticos, los accidentes en laboratorios especializados o el bioterrorismo generaban escenarios inéditos hasta el momento en relación con las enfermedades infecciosas: la emergencia de nuevas enfermedades infecciosas, el rebrote de infecciones que se consideraban controladas, la resistencia a los tratamientos habituales de infecciones conocidas. La producción de vacunas y la vacunación de la población contra virus nuevos o conocidos, como el caso del virus de la viruela, que podía ser utilizado como arma biológica o podía expandirse entre población no vacunada, como resultado de accidentes en laboratorios especializados, se convirtió en una de las principales tecnologías de gobierno para control de este tipo de amenazas en los estados del Norte Global (Caduff, 2014). Por esto no es

de extrañar que la mayoría de los fondos empleados en la investigación y desarrollo de las vacunas contra la covid-19 provengan en su gran mayoría (95%) de recursos públicos provenientes de los respectivos estados (Hoecklin, 2021).

Para Collier y Lakoff la expansión del industrialismo promovió el desarrollo de infraestructuras vitales interconectadas (carreteras, vías férreas, sistemas de acueducto y alcantarillado, sistemas eléctricos, puertos, etcétera) que dieron soporte material al industrialismo, a los modos de vida y convivencia de la población. El problema que emergió fue que estas infraestructuras se volvieron vulnerables a eventos repentinos y catastróficos (terremotos, epidemias, volcanes, tsunamis, etcétera) incluyendo los conflictos armados internos o externos. Durante la Primera y la Segunda Guerras Mundiales, tanto en Europa como en Estados Unidos la protección de estas infraestructuras vitales se convirtió en un aspecto central de la seguridad, particularmente para planificadores y estrategias militares. De esta forma el discurso militar y de la guerra comenzó a formar parte del gobierno de las amenazas y de los riesgos, especialmente de las infraestructuras vitales. Esta forma de representar y hacer inteligible los riesgos y amenazas se intensificó posteriormente con la Guerra Fría y, después de la caída del Muro de Berlín, con la guerra contra el terrorismo. Este contexto explica en buena medida que la metáfora de la guerra, relacionado con la idea de un *enemigo exterior*, comenzara a formar parte de las prácticas discursivas de los gobiernos para dar inteligibilidad tanto a las amenazas del virus como a estas medidas empleadas para controlarlo.

La metáfora de la guerra, en el contexto de la pandemia, permitió establecer un marco mental de excepcionalidad, a partir del cual las sociedades liberales podían tomar medidas excepcionales para librar una *guerra contra el virus*. Las democracias liberales de Europa Occidental tienen poca capacidad para desarrollar políticas intervencionistas en caso de emergencias o situaciones imprevistas; por tanto, la metáfora de la guerra permitía construir un escenario de excepcionalidad para que los gobiernos liberales pudiesen acceder temporalmente a poderes extraordinarios para poder enfrentar y controlar estas situaciones (Schmitt, 2005). El siguiente discurso pronunciado por el presidente francés Emmanuel Macron el 26 de marzo de 2020, hablando precisamente en un hospital de campaña en la ciudad de Mulhouse, condensa todo lo anteriormente señalado:

“Cuando comenzamos una guerra, tomamos parte en ella enteramente. Nos movilizamos como una unidad. Veo en nuestro país elementos de división, de duda... todos aquellos que el día de hoy le gustaría fracturar al país cuando debemos tener una única obsesión: estar unidos para luchar contra el virus. Apelo a esta unidad y a este compromiso. El compromiso que yo le hago esta noche a los trabajadores de la salud y a toda la nación es que, al final de esta crisis, un plan de inversión masiva y una mejora a todas las carreras profesionales será implementado en todo nuestro sistema hospitalario. Esto es lo que le debemos a ellos, esto es lo que le debemos a la nación” (The Guardian, 2020).



4. El discurso de la (in)seguridad

Como señalamos anteriormente, el discurso de los expertos, en términos de predicciones relacionadas con la crisis de la covid-19, había resultado cuanto menos desafortunado. Como señala Austin (1990) refiriéndose a las consecuencias pragmáticas de este tipo de expresiones lingüísticas realizativas *todo lo que podía salir mal había salido mal*. Al respecto, el titular del diario digital *Huffingtonpost* en su edición italiana del 18 de marzo de 2020, en relación con la circulación de camiones militares cargados de féretros en la ciudad de Bérgamo, es bastante ilustrativo: “Crónica de un día inconcluso. La apelación de Gori, el shock de Garattini: cuando Italia se dio cuenta de que no todo iría bien” (Matarese, 2020).

La intencionalidad de los expertos y de los políticos de no generar alarma social en relación con la crisis de la covid-19, con el fin de no repetir la experiencia de la crisis del H1N1, fue dramáticamente desvirtuada por los acontecimientos, especialmente en los casos de Italia y España: hospitales desbordados y sanitarios sin equipos de protección; escasos ventiladores y equipos de protección como mascarillas; familiares que no se podían despedir de sus seres queridos ingresados por covid-19 y que fallecían; ciudades vacías o recorridas por personajes fantasmagóricos con *atuendos especiales*; ataúdes transportados por camiones militares; saturación de tanatorios y funerarias; entierros sin velorios, etcétera.

¿Cómo explicar esta especie de disonancia pragmática entre el discurso de los expertos y los discursos generados por la experiencia de la crisis de la covid-19? En términos generales, mucho de lo que se ha dicho en relación con las epidemias ha estado organizado discursivamente por lo que podemos denominar el discurso experto. Este tipo de discurso se ha impuesto bajo el rótulo de la objetividad y la verdad científica, especialmente desde la segunda mitad del siglo XIX y desde el denominado Norte Global. Esta situación refleja, por una parte, la necesidad que tiene el discurso científico de consolidar su autoridad epistémica y afirmar su legitimidad y, por otra parte, también refleja la necesidad de los gobiernos de legitimar su autoridad y sus acciones de gobierno, parapetándolas detrás del discurso científico (Caduff, 2014). El discurso de la Ciencia, en cuanto autoridad epistémica, ha sido utilizado como parte fundamental de las denominadas tecnologías de gobierno, tal y como lo señalamos en el apartado anterior, bajo la figura de la seguridad (Ewald, 1991, 1999). Además, la idea de prevención emergió junto con la idea de seguridad: podemos evitar la materialización de riesgos en el futuro actuando preventivamente en el presente. El discurso de la prevención presupone un control técnico de la realidad, a través de una posible comprensión estadística de los riesgos. El problema desde entonces no era eliminar los riesgos ni garantizar la seguridad plena sino reducir la probabilidad de que se materialicen los riesgos, a través de las acciones técnicas del gobierno (Ewald, 1999; Beck, 1998). El discurso de la seguridad y de los riesgos es un discurso probabilístico. Muchas de estas acciones se basaban en eventos previos, medibles en términos probabilísticos a través de tablas actuariales. Cada evento se desagregaba en factores medibles (factores de riesgo), supuestamente controlables, sobre los que se podía intervenir.

El problema surge cuando no tenemos antecedentes claros, tenemos pocos conocimientos como para realizar un cálculo de probabilidad o cuando las opiniones de los expertos son diversas, contradictoria o conflictiva (Ericson y Doyle, 2004). En relación con los riesgos o amenazas el

dilema que surge es el siguiente. Si se niega un vínculo causal cuando las evidencias no son concluyentes, puede significar ocultar esas evidencias o negar su existencia. Si se acepta el probable vínculo se puede generar una alarma social, sobre todo entre aquellos que se sienten afectados. En estas condiciones el discurso de la seguridad puede resultar incomprensible para la gente común y corriente. De allí que un cierto sentimiento de desconfianza e incertidumbre termine invadiendo buena parte de la opinión pública.

En términos puramente discursivos, la disonancia pragmática surge entonces precisamente cuando los contenidos proposicionales de las prácticas discursivas sobre la seguridad terminan desvirtuados, es decir, cuando tratan de garantizar aquello que no se puede garantizar. Los discursos pronunciados por los expertos a comienzos de la crisis, y que pretendían transmitir tranquilidad y no alarmar a la población, quedaron completamente desvirtuados unas pocas semanas después. Esto se debe a que, como señalamos anteriormente, el discurso de la seguridad es el discurso de la probabilidad para dar cuenta del mundo y de lo que en él ocurre. Como señalan Beck y Caduff, la probabilidad estadística, más que certezas o certidumbres, incluye permanente y necesariamente escenarios de incertidumbre, desconocimiento e ininteligibilidad. Las condiciones de posibilidad de un discurso de la seguridad se basan precisamente en la inseguridad, es decir, en la falta de garantías de seguridad plena. Por tanto, cualquier discurso de la seguridad, en términos pragmáticos, es un discurso inherentemente infeliz o no satisfactorio. Esto quiere decir que, en términos de consecuencias, sus contenidos proposicionales no necesariamente se cumplen.

La construcción entonces de escenarios de plausibilidad, en términos de seguridad, es para Caduff un teatro de sombras, donde la ficción y la realidad se mezclan continuamente. La consecuencia de esto es que un escenario plausible puede generar las condiciones para un escenario no plausible o inesperado. El hecho de generar un escenario de tranquilidad, de confianza en el sistema de salud y de seguridad en relación con el nuevo virus, con el fin de no repetir los errores de la crisis del H1N1, generó a su vez las condiciones para el *desbordamiento* de la pandemia, en los casos inicialmente de Italia y posteriormente de España. Seguir la vida *normal* en ese momento, como se desprendía de los contenidos proposiciones de los discursos de los expertos, significaba en términos pragmáticos en ese momento, generar las condiciones para uno de los peores sino el peor escenario posible, en relación con la covid-19: *todo lo que podía salir mal efectivamente había salido mal*.

5. El discurso de la salud global y la pandemia

El discurso sobre las enfermedades infecciosas se construyó en Europa durante el siglo XIX, a partir de la colonización de África y Asia. De allí que las primeras legislaciones sobre el control de las enfermedades infecciosas y las organizaciones encargadas de su control se hayan generado durante la segunda mitad del siglo XIX y la primera mitad de siglo XX, en plena expansión de los procesos coloniales. En efecto, entre 1851 y 1951 se organizó la Conferencia Sanitaria internacional (1851), y se crearon la Oficina Sanitaria Panamericana (1902), la Oficina Internacional de Higiene Pública (1907), la Organización de Salud de la Liga de Naciones (1923) y la Organización Mundial de la Salud (1948) (Fidler, 2001).



Las legislaciones y las organizaciones encargadas del control de las enfermedades infecciosas se han venido actualizando a lo largo del siglo XX y de lo que va del siglo XXI, manteniendo sus significantes coloniales, aunque travestidos por el discurso del desarrollo y de la cooperación, a través de las denominada salud internacional y salud global (Basile, 2018). La emergencia de las denominadas enfermedades zoonóticas, siendo la covid-19 un ejemplo al respecto mantiene los discursos coloniales porque se las sigue asociando a selvas tropicales o lugares exóticos, donde sus habitantes mantienen costumbres y prácticas tradicionales vinculadas a la falta de higiene y a la convivencia estrecha con animales (Keck y Lynteris, 2018).

A partir de la segunda mitad del siglo XX aparece la denominada salud global como un entramado de instituciones transnacionales que fueron reemplazando las relaciones entre países, muchas de ellas construidas en condiciones coloniales y neocoloniales, que dieron cuenta en su momento de la salud internacional. La OMS, el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional, los Bancos de Desarrollo, la Fundaciones privadas bajo la figura del filantropocapitalismo, el Fondo Global, las grandes corporaciones farmacéuticas y del aseguramiento privado, entre otras, dan cuenta de este entramado. Por tanto, las decisiones sobre la salud global son el resultado de la forma como se materializan los intereses cruzados, antagónicos o convergentes de estas organizaciones. Además, en la medida en que el discurso biomédico genera importantes consensos en este entramado, fundamentalmente por razones económicas, tanto las investigaciones como las políticas de estas instituciones de salud global reflejan la hegemonía biomédica, en términos de intereses biotecnológicos y farmacéuticos (Waitzkin y Jasso-Aguilar, 2015; Basile, 2018; Birn y Richter, 2018; Adams et al., 2019).

El cruce entre prácticas discursivas coloniales y neocoloniales, intereses económicos corporativos, hegemonía del discurso biomédico (biotecnológico y farmacológico) y debilitamiento institucional de la OMS da buena cuenta de la incapacidad de este tipo de salud global para dar respuesta a la crisis de la covid-19. Al menos tres situaciones ejemplifican esta incapacidad: las severas limitaciones de seguridad en salud global, la escasez global de equipos de protección personal (EPP) y la inequidad de la vacunación a nivel global.

En primer lugar, la debilidad de la seguridad en salud global tiene que ver con la forma como se ha constituido la salud global. La Regulación en Salud Internacional (creada por la OMS en 1951 como Regulación Sanitaria Internacional), aunque fue pensada inicialmente para manejar este tipo de crisis sanitarias, solo se planteó en serio la seguridad en salud global en 2005, a raíz de la crisis del SARS producida por un episodio zoonótico que incluía un coronavirus (SARS-Cov-1). A partir de este momento: 1) la OMS asume el papel de coordinar las acciones tendientes al control de las enfermedades; 2) se ve la salud global más en relación con emergencias de salud pública globales que con problemas infecciosos; 3) se reclama a los países la necesidad de desarrollar capacidades para la detección y manejo de amenazas para la salud (Lakoff, 2021). La debilidad de la OMS, dentro de un entramado de intereses corporativos privados, y el debilitamiento de las políticas de salud pública y de las capacidades para la detección y manejo de amenazas para la salud en la mayoría de los países, como resultado de la persistencia de prácticas discursivas coloniales y neocoloniales, neoliberales, corporativas, biotecnológicas y farmacológicas han determinado que esta Regulación en Salud Internacional resulte ineficaz (Jones, Hameiri, 2021).

En segundo lugar, para comprender la escasez de EPP hay que tener presente que el mercado de los EPP movió en 2018 cerca de 2,5 billones dólares (algo más de dos mil millones de euros). Los mayores productores son China, Indonesia, Malasia y Tailandia. Aunque Alemania produce EPP, buena parte de los países de la Unión Europea dependen de los mercados asiáticos. Estados Unidos importa el 90% de los EPP fundamentalmente de China. En términos de producción y distribución de EPP China ocupa un lugar central, de tal manera que una disrupción de su producción y distribución tiene importantes efectos globales. Muchas de las empresas que fabrica EPP son pequeñas y medianas empresas que se dedicaron a suplir las demandas del mercado chino al comienzo de la crisis. Esto afectó notablemente el abastecimiento de EPP a nivel global (Park et al., 2020).

En este contexto, varios factores explican la escasez de EPP: el aumento de la demanda de estos productos (cien veces más alta que lo normal), el aumento desproporcionado de sus costes (hasta veinte veces el precio normal en el mercado), la acumulación y la especulación en determinados países y mercados, la desregulación de los mercados, la organización de cadenas de distribución global dependientes del mejor postor, y la deslocalización de la producción (Boseley, 2020; Park et al., 2020). En otras palabras, el acceso global a equipos vitales dependió de mercados desregulados, deslocalizados y especulativos propios de neoliberalismo. Los siguientes casos ilustran bastante bien cómo funcionaron estos mercados en los momentos más críticos (Wilsher et al., 2020). Uno de los casos tuvo que ver con un avión en el aeropuerto de Shanghái que estaba listo para despegar para Francia. Antes del despegue aparecieron compradores estadounidenses que les arrebataron el envío a sus homólogos franceses al ofrecer el triple de lo que éstos ofrecieron. El otro caso tuvo que ver con las denuncias del ministro de Sanidad de Brasil en relación con las compras de EPP en China para abastecer el Sistema de Salud de Brasil; estas compras fracasaron cuando el gobierno estadounidense envió veintitrés de sus aviones de carga más grandes a China para recoger el material que había adquirido Brasil.

La preeminencia de la racionalidad biotecnológica y farmacológica en el discurso de la salud global ha revitalizado la metáfora de la *bala mágica* o *medicamento mágico* como estrategia para enfrentar este tipo de crisis sanitaria (Adams et al., 2019). Las vacunas y los antirretrovirales terminaron convirtiéndose en la estrategia central de la lucha contra la covid-19, en términos de la reducción de hospitalizaciones y muertes (Bhattacharjee et al., 2021). Resulta evidente que la preeminencia de este tipo de discurso beneficia en lo fundamental a las grandes corporaciones biotecnológicas y farmacológicas. En efecto, los beneficios de las principales empresas farmacéuticas productoras de vacunas (Pfizer/BioNTech, Moderna, Johnson & Johnson, AstraZeneca) pudieron superar fácilmente los cincuenta billones de dólares en el año 2021 (Kollewe, 2021). En términos de vacunación estos beneficios se traducen en que más del 75% de la población del Norte Global ha recibido el protocolo completo de vacunación (con la excepción de Estados Unidos que el 67% de la población lo ha recibido) y solo el 20% de la población con ingresos más bajos del sur global ha recibido solo una dosis de la vacuna a julio de 2022 (Our World in Data, 2022). Finalmente, a pesar de los acuerdos en la Organización Mundial del Comercio para tratar de garantizar la producción y distribución de vacunas sin las limitaciones que imponen las patentes o derechos de propiedad (OMC, 2022), su alcance seguirá siendo muy limitado (Basile y Feo, 2022).



Conclusión

El discurso de un mundo postpandemia puede considerarse, desde el punto de vista de su performatividad lingüística, como un discurso infeliz. En otras palabras, los marcos epistémicos e interpretativos desde los cuales construimos los discursos que pretendían dar inteligibilidad a la crisis de la covid-19 no lograron lo que pretendían: garantizar la seguridad de la población. Las experiencias previas relacionadas con la crisis del H1N1 agravaron esta situación. Las predicciones de los expertos se vieron desvirtuadas, particularmente en los países del Norte Global. Los propios índices que ubicaban a estos países en las mejores condiciones para enfrentar este tipo de amenazas fueron también desvirtuados por las cifras de contagio y mortalidad (Konstantinou et al., 2022). Todo lo que podía salir mal finalmente salió mal. Inclusive el análisis crítico de este fracaso ha quedado aparcado por una nueva crisis: en conflicto bélico en Ucrania y sus consecuencia energéticas, financieras y alimentarias (Naciones Unidas, 2022).

La problematización de las genealogías discursivas relacionadas con la crisis de la covid-19 permitieron poner en evidencia las grandes dificultades que tenemos actualmente para construir un discurso que dé inteligibilidad a este tipo de crisis sobre todo desde una perspectiva global. Ni siquiera el propio discurso sobre la idea de pandemia pudo capturar la complejidad de la crisis. Más aún, las consecuencias del debate sobre la propia idea de pandemia en relación con la crisis del H1N1 pudieron ser responsables no solo de las representaciones sino de la propia gestión de la crisis. Viejos discursos relacionados con el confinamiento (cuarentena), la higiene pública y las vacunas siguen perviviendo en el gobierno de este tipo de crisis. A pesar de los avances en la microbiología, los virus siguen siendo representados como enemigos externos, malos y feos, por utilizar la expresión de Carl Schmitt, sobre los que hay que librar una guerra sin cuartel. El discurso sobre la seguridad, pragmáticamente hablando, sigue siendo un discurso desafortunado. A pesar de haber invocado en muchas ocasiones la tranquilidad y la seguridad en las competencias de los estados para enfrentar estas crisis, por lo menos en los casos de España e Italia tal tranquilidad y seguridad abonaron el terreno para la denominada primera ola. Independientemente de la voz de los expertos, las imágenes transmitidas de la crisis en Italia y España actualizaron las representaciones apocalípticas y distópicas de este tipo de crisis, junto con los miedos e incertidumbres asociados. La arquitectura de la salud global también se vio desbordada, mostrando la debilidad de la OMS en medio de un entramado de agencias y corporaciones cuyos intereses apuntan más a lo económico que a la salud global. A pesar del éxito de las vacunas, particularmente en el Norte Global, un capitalismo de desastre, por utilizar término acuñado por Noemi Klein (2007), representado por los grandes beneficios de las empresas farmacéuticas y por los mercados desregulados y deslocalizados de productos sensible como los equipos de protección personal, emergió casi con tanta fuerza como la propia crisis. Para este capitalismo del desastre la performatividad lingüística de la pandemia fue feliz, es decir, lograron lo que pretendía: aumentar significativamente sus beneficios.

¿Qué hacer en un *mundo postpandémico* en medio de esta crónica de fracaso global? Evidentemente la respuesta no es fácil. Sin embargo, la deconstrucción crítica de estas genealogías parece apuntar hacia la necesidad de reconstruir discursos menos *virus-céntrico* y más orientado a una espacialidad territorial y simbólicamente constituida (Van Loon, 2005) organizada, configurada y materializada por múltiples tecnologías de significación vinculadas bajo la figura de una red de

actores (Latour, 2005).

Por una parte, el discurso *virus-céntrico* ha tenido como referencia genealógica inicial el episodio global de influenza en 1918, conocido como “gripe española”, y que fue caracterizado en su momento como devastador, excepcional y severo (Doshi, 2011) y, además, requiere de tecnologías de la significación (Van Loon, 2002; Foucault, 2005) que dé cuenta discursivamente de su visibilidad (en cuanto existencia), de su identificación (en cuanto diagnóstico), de su fluidez (en cuanto contagio) y de su virulencia (en cuanto enfermedad). Estas tecnologías de significación dan preeminencia al discurso biotecnológico y biomédico con las consecuencias arriba señaladas.

Por otra parte, el discurso sobre una espacialidad territorial y simbólicamente constituida bajo la forma de una red de actores humanos y no humanos, pone en evidencia que el virus es solo un eslabón más de esta red: OMS, OPS, Unión Europea, industria farmacéutica (Moderna, Pfizer), Centros de Control de Enfermedades Infecciosas (CDC, ECDC), institutos de investigación (KOCH, Pasteur, National Institute of Health), Ministerios de Sanidad, centros de salud pública y epidemiología nacionales y locales, personal sanitario, mascarillas, equipos de protección, ventiladores, geles desinfectantes, agencias financieras, mercados internacionales, agencias de importación y exportación, mercados de animales, murciélagos, pangolines, medios de comunicación, vacunas, políticos negacionistas, movimiento antivacunas, etcétera.

Adicionalmente, debemos comprender que la red no es algo estático si no se comporta como un *sistema de flujos que circulan por la red*. Toda esta compleja red de relaciones, articulaciones y los flujos que circulan por esta red emerge por la presencia del virus. Lo que hace el virus es poner en evidencias la relaciones de poder (saber/poder) que dan cuenta de la forma como se configuran estas relaciones, articulaciones y flujos. Más que el virus son estas relaciones de poder las que dan cuenta de las vulnerabilidades que experimentamos por la crisis de la covid-19. Todo parece indicar que las nuevas prácticas discursivas en relación con este tipo de crisis deberían apuntar en este sentido. ●

Referencias

- Adams, V., Behague, D., Caduff, C., Löwy, I. y Ortega, F. (2019). Re-imagining global health through social medicine. *Global public health*, 1-18.
- Austin, J. (1990). *Cómo Hacer cosas con palabras*. Paidós.
- Basile, G. (2008). *Salud Internacional Sur Sur: hacia un giro descolonial y epistemológico*. CLACSO.
- Basile, G. y Feo, O. (2022). *Las 3 “D” de las Vacunas de SARS-CoV-2 en América Latina y el Caribe: determinación, dependencia y descoordinación*. CLACSO.
- Beck, U. (1998). *La sociedad del riesgo. Hacia una nueva modernidad*. Paidós.
- Bhattacharjee, A., Saha, M., Halder, A., Debnath, A. y Mukherjee, O. (2021). Therapeutics and vaccines: strengthening our fight against the global pandemic COVID-19. *Current Microbiology*, 78 (2), 435-448.
- Birn, A. y Richter, J. (2018). El filantropocapitalismo de los EUA y la agenda mundial de salud: las Fundaciones Rockefeller y Gates, pasado y presente. *Medicina Social*, 11 (3), 135-152.
- Boseley, S. (06.04.2010). Government cancels swine flu vaccine order. Department of health has struck a deal with drug giant GlaxoSmithKline to cancel part of its massive order for swine flu vaccine, it emerged today. *The Guardian*.
- Boseley, S. (07.02.2020). WHO warns of global shortage of face masks and protective suits. *The Guardian*
- Caduff, C. (2014). On the verge of death: visions of biological vulnerability. *Annual Review of Anthropology*, 43, 105-121.
- Castel, R. (2001). Presente y genealogía del presente. Una aproximación no evolucionista al cambio social. *Archipiélago*, 47, 67-75.
- Castel, R. (2013). Michel Foucault y la historia del presente. *Conciencia social: anuario de didáctica de la geografía, la*



- historia y las ciencias sociales, (17), 93-100.
- Cohen, D. y Carter, P. (2010). WHO and the pandemic flu “conspiracies”. *British Medical Journal*, 340. <https://doi.org/10.1136/bmj.c2912>
- Collier, S. y Lakoff, A. (2008). The problem of securing health. En Collier, S. y Lakoff, A. (Eds.). *Biosecurity Interventions Global Health and Security in Question* (pp. 7-32). Columbia University Press.
- Collier, S.J. y Lakoff, A. (2015). Vital systems security: Reflexive biopolitics and the government of emergency. *Theory, Culture & Society*, 32 (2), 19-51.
- Consejo de Europa (2010). *The handling of the H1N1 pandemic: more transparency needed*. Social, Health and Family Affairs Committee. Recuperado de: https://assembly.coe.int/CommitteeDocs/2010/20100329_MemorandumPandemie_E.pdf (27.07.2022).
- De Benito, E. (11.12.2010) España ha destruido seis millones de vacunas contra la gripe A. Los fármacos eliminados ahora costaron más de 40 millones de euros. *El País*.
- Doshi, P. (2011). The elusive definition of pandemic influenza. *Bulletin of the World Health Organization*, 89, 532-538.
- ECDC (22.01.2020). Outbreak of acute respiratory syndrome associated with a novel coronavirus, Wuhan, China. RAPID RISK ASSESSMENT. First update. Recuperado de: <https://www.ecdc.europa.eu/sites/default/files/documents/Risk-assessment-pneumonia-Wuhan-China-22-Jan-2020.pdf> (27.07.2022)
- Ericson, R. y Doyle, A. (2004). *Uncertain business. Risk, insurance and the limits of knowledge*. University of Toronto Press.
- Ewald, F. (1991). Insurance and risk. En Burchell, G., Gordon, C. y Miler, P. *The Foucault effect: Studies in governmentality* (pp. 197-210). The University of Chicago Press.
- Ewald, F. (1999). The return of the crafty genius: An outline of philosophy of precaution. *Connecticut Insurance Law Journal*, 6 (1), 47-80.
- Fidler, D.P. (2001). The globalization of public health: the first 100 years of international health diplomacy. *Bulletin of the World Health Organization*, 79, 842-849.
- Foucault, M. (2005). *El orden del discurso*, Tusquets.
- Foucault, M. (2008). *Seguridad, Territorio y Población*. Akal
- Foucault, M. (2017). *La verdad y las formas jurídicas*. Gedisa
- Foucault, M. (1999) *Estrategias de poder*. Paidós
- Giuffrida, A. (17.03.2020). “This is like a war”: view from Italy’s coronavirus frontline. *The Guardian*.
- Guell, O. (25.01.2020). Los hospitales españoles se anticipan a la llegada del coronavirus. *El País*.
- Hall, S., Evans, J. y Nixon, S. (Eds.) (2013). *Representation*. Sage, Open University.
- Henley, J. (21.03.2021). A once-in-a-generation event”: lessons from a year of lockdown in Europe. *The Guardian*.
- Hoekliin, M. (2021). €93 Billion Spent By Public Sector On COVID Vaccines and Therapeutics in 11 Months, Research Finds” Health Policy Watch. Recuperado de: <https://healthpolicy-watch.news/81038-2/> (27.07.2022).
- Jones, L. y Hameiri, S. (2021). COVID-19 and the failure of the neoliberal regulatory state, *Review of International Political Economy*.
- Keck, F., y Lynteris, C. (2018). Zoonosis: prospects and challenges for medical anthropology. *Medicine Anthropology Theory*, 5 (3), 1-14.
- Kellewe, J. (19.06.2021) Covid jabs for billions of humans will earn their makers billions of dollars. We look at the drug firms – led by Pfizer and Moderna – that are set to profit most in an unprecedented global vaccination drive. *The Guardian*.
- Klein, N. (2007). *La doctrina del shock. El Auge Del Capitalismo Del Desastre*. Paidós.
- Konstantinou, G., Cameletti, M., Gómez-Rubio, V., León Gómez, I., Pirani, M., Baio, G., Larrauri, A., Riou, J., Egger, M., Vineis, P. y Blangiardo, M. (2022). Regional excess mortality during the 2020 COVID-19 pandemic in five European countries. *Nature communications*, 13 (1), 1-11.
- Lakoff, A. (2015). Global health security and the pathogenic imaginary. Jasanoff, S. y Kim, S. (Eds.). *Dreamscapes of modernity: Sociotechnical imaginaries and the fabrication of power*, (pp. 300-320). Chicago University Press.
- Lakoff, A. (2021). Preparedness indicators: measuring the condition of Global Health security. *Sociologica*, 15 (3), 25-43.
- Latour, B. (2005). *Reassembling the social: An introduction to actor-network-theory*. Oxford University Press.
- Le Monde (24.01.2020). Coronavirus: un troisième cas d’infection confirmé en France. *Le Monde*.
- Matarese, L. (18.03.2020). Bergamo, 18 marzo 2020. Cronaca di un giorno non ancora finito. *Huffingtonpost*.
- Montesó-Curto P., Sánchez-Montesó, L., Maramao, F. y Toussaint, L. (2020). Coping with the COVID-19 Pandemic in Italy and Spain: Lessons in Response Urgency. *Journal of Global Health*, 10 (2).
- Naciones Unidas (2022). Global Impact of war in Ukraine on food, energy and finance systems. Recuperado de: <https://news.un.org/pages/wp-content/uploads/2022/04/UN-GCRG-Brief-1.pdf> (27.08.2022).
- Ni, V. (05.04.2022a). Shanghai puts whole city on lockdown as Covid cases surge. *The Guardian*
- Ni, V. (17.04.2022b). Shanghai’s lockdown protests reveal tensions over zero-Covid. *The Guardian*.
- NTI, JHCHS. (2019). *Global Health Security Index. Building Collective Action and Accountability*. Recuperado de: <https://www.ghsindex.org/wp-content/uploads/2019/10/2019-Global-Health-Security-Index.pdf> (30.07.2022).
- Nunès, E. (04.01.2010). Une grippe à 2 milliards d’euros. *Le Monde*.
- Olmo, J. (02.04.2020). 400 ataúdes en islotes de plástico sobre el hielo: “Las máquinas de frío están a tope”. *El Confidencial*
- Oppenheim, B., Gallivan, M., Madhav, N.K., Brown, N., Serhiyenko, V., Wolfe, N.D., Ayscue, P. (2019). Assessing global preparedness for the next pandemic: development and application of an Epidemic Preparedness Index. *BMJ*

- global health*, 4 (1), e001157.
- Organización Mundial del Comercio (2022). *Ministerial Decision on The Trips Agreement. Adopted on 17 June 2022*. Recuperado de: <https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=q:/WT/MIN22/30.pdf&Open=True> (31.07.2022).
- Organización Mundial de la Salud (2009). *Pandemic influenza preparedness and response: a WHO guidance document*. Recuperado de: https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/44123/9789241547680_eng.pdf?sequence=1&isAllowed=y (21.07.2022).
- Organización Mundial de la Salud (05.05.2011). *Implementation of the International Health Regulations (2005). Report of the Review Committee on the Functioning of the International Health Regulations (2005) in relation to Pandemic (H1N1) 2009*. Recuperado de: https://apps.who.int/gb/ebwha/pdf_files/WHA64/A64_10-en.pdf (21.07.2022)
- Organización Mundial de la Salud (2020). *Listings of WHO's response to COVID-19*. Recuperado de: <https://www.who.int/news/item/29-06-2020-covidtimeline> (26.07.2022).
- Osborne, Th. (1996). *Security and vitality: drains, liberalism and power in the nineteenth century*. En Barry, A., Osborne, Th. y Rose, N. (Eds). *Foucault and political reason: Liberalism, neo-liberalism and rationalities of government* (pp. 99-122). The University of Chicago Press.
- Our World in Data (2022). *Coronavirus (COVID-19) Vaccinations*. Recuperado de: <https://ourworldindata.org/covid-vaccinations#citation> (31.07.2022).
- Park, C.Y., Kim, K., Roth, S., Beck, S., Kang, J.W., Tayag, M.C., Griffin, M. (2020). *Global shortage of personal protective equipment amid COVID-19: supply chains, bottlenecks, and policy implications*. Asian Development Bank.
- Proctor, K. (28.02.2020). *Boris Johnson will not hold coronavirus crisis meeting until Monday*. *The Guardian*.
- The Economist (26.03.2020). *Spain has suffered more COVID-19 deaths than any country save Italy*. *The Guardian* (26.03.2020). Emmanuel Macron drafts French military into coronavirus war.
- Valdés, I. (13.03.2020) *Caos en los hospitales madrileños: agotamiento y falta de recursos*. *El País*.
- Van Loon, J. (2002). *A Contagious Living Fluid*. *Theory, culture & society*, 19(5-6), 107-124.
- Van Loon, J. (2005). *Epidemic space*. *Critical Public Health*, 15(1), 39-52.
- Waitzkin, H. y Jasso-Aguilar, R. (2015). *Empire, health, and health care: perspectives at the end of empire as we have known it*. *Annual Review of Sociology*, 41, 271-290.
- Wilsher, K., Holmes, O., Mckernan, B. y Tondo, L. (03.04.2020) *US hijacking mask shipments in rush for coronavirus protection*. *The Guardian*.
- Wintour, P. (11.04.2020). *Coronavirus: who will be winners and losers in new world order?* *The Guardian*.

Cristalización legislativa de los procesos de securitización de la covid-19. Aplicabilidad del modelo de la Escuela de Seguridad de Copenhague al análisis de la Ley 4/1981 sobre los estados de alarma, excepción y sitio y la Ley 2/2021 de medidas para la gestión de la pandemia

PAUL ZALDUENDO*

RESUMEN

El objeto de este artículo es realizar una propuesta teórico-metodológica a partir del modelo de análisis de la Escuela de seguridad de Copenhague para incorporar el examen de textos legislativos al estudio de los procesos de securitización. Con este objetivo, se realiza una aproximación al estudio de la securitización de la pandemia de la covid-19 a través del análisis comparativo de dos textos que han dado cobertura legislativa a la gestión de esta crisis sanitaria en España. El texto de la Ley orgánica 4/1981 sobre los estados de alarma, excepción y sitio; y el texto de la Ley 2/2021 del Parlamento Vasco de medidas para la gestión de la pandemia.

Metodológicamente, este artículo analiza la securitización de la covid-19 a partir del modelo propuesto por la Escuela de seguridad de Copenhague desarrollado a raíz de la publicación de *Security: A New Framework For Analysis* (Buzan et al., 1997). Numerosas investigaciones han aplicado este modelo de análisis en el estudio de las políticas de seguridad sobre fenómenos como los movimientos migratorios (Müller y Gerbauer, 2021), la emergencia climática o la crisis sanitaria de la covid-19, examinando objetos tan diversos como los textos publicados en medios de comunicación social (Karyotis et al., 2021), el análisis de las audiencias (Bengtsson y Rhinard, 2019) o los discursos políticos (Kuleteva y Clifford, 2021). Un modelo que también se nutrió de las contribuciones posteriores de Balzacq (2005), Salter (2008) y Stritzel (2007, 2012) que ampliaron aún más los objetos de estudio de la securitización, que dejaron de ser exclusivamente textos de carácter político comunicados de manera lineal, para incorporar el análisis de la audiencia como un agente que interactúa y participa de la creación del discurso securitizador, la performance asociada a la ejecución del discurso o la interactividad del discurso en las redes sociodigitales.

Sin embargo, pese a esta diversificación de estudios, la mayoría de las investigaciones sobre la securitización siguen centrándose en textos pertenecientes a discursos políticos o mediáticos. Se observa una ausencia de análisis de otro tipo de textos como aquellos de carácter legislativo, que también es interesante estudiar en el marco de estos procesos. Se trata de textos que, en muchos casos, dan cobertura legislativa a la aplicación de políticas de seguridad y podrían representar la cristalización legal de discursos político mediáticos previos. Dicho esto, dado el carácter jurídico de los textos que se examinan en este artículo, conviene señalar que el análisis que se propone es de carácter discursivo. Sin analizar las implicaciones jurídicas de los textos, cuestión que necesitaría otro tipo de tratamiento teórico-metodológico, nos proponemos observar la construcción discursiva de la seguridad que subyace en ellos y las consecuencias que, siguiendo las hipótesis de la Escuela de seguridad de Copenhague, esto conlleva.

El artículo se estructura en tres partes. En el primer apartado, se realiza un breve acercamiento a la evolución de la investigación sobre seguridad en el campo de las Relaciones Internacionales y a la teoría de la securitización elaborada por la Escuela de seguridad de Copenhague en los años noventa. En el segundo apartado, se describe el contexto de crisis sanitaria global y, en concreto, en el caso de España, junto con los procesos de securitización que la acompañan. En tercer lugar, se presentan los documentos examinados y la operacionalización que permite su análisis. Posteriormente, se aborda la discusión sobre los resultados y las conclusiones.

PALABRAS CLAVE

Securitización; covid-19; España; ley; legislación; pandemia.



TITLE

Legislative crystallization of covid-19 securitization processes. The case of Spain. From Law 4/1981 on states of alarm, exception and siege to Law 2/2021 on measures for the management of the pandemic

EXTENDED ABSTRACT

The aim of this article is to present a theoretical-methodological proposal based on a model of analysis from the Copenhagen School of Security Studies, which incorporates the examination of legislative texts into the study of securitization processes. With this objective, we propose an approach to the study of the securitization of the Covid-19 pandemic through the comparative analysis of two texts that have given legislative coverage to the management of this health crisis in Spain. The

DOI:

<https://doi.org/10.15366/relacionesinternacionales2023.52.003>

Formato de citación recomendado:

ZALDUENDO, Paul (2023). "Cristalización legislativa de los procesos de securitización de la covid-19.

Aplicabilidad del modelo de la Escuela de Seguridad de Copenhague al análisis de la Ley 4/1981 sobre los estados de alarma, excepción y sitio y la Ley 2/2021 de medidas para la gestión de la pandemia", *Relaciones Internacionales*, nº 52, pp. 47-70.

* Paul
ZALDUENDO,
Universitat
Autònoma de
Barcelona. Contacto:
paulzald@uao.com

Recibido:

03/09/2022

Aceptado:

19/12/2022

text of (1) Organic Law 4/1981 on the states of alarm, exception and siege; and the text of (2) Law 2/2021 of the Basque Parliament on measures for managing the pandemic.

After the publication of *Security: A New Framework For Analysis* (Buzan et al. 1997), numerous investigations have used the securitization analysis model of the Copenhagen School of Security Studies to study security policies on phenomena such as migratory movements (Müller and Gerbauer, 2021), the climate emergency, or the health crisis of Covid-19 by examining the texts published on social media (Karyotis et al., 2021), or the analysis of the audiences (Bengtsson and Rhinard, 2019) or political discourses (Kuleteva and Clifford, 2021). Securitization theory holds that what gives an issue the status of threat results from an interaction between an actor, whether it is a state, an organization, or the media, and which tries to define a certain problem as an existential threat, and an audience that accepts or rejects this attempt. Under this premise, security is considered a social construct, which has enormous consequences when it comes to its study. The analysis of the security agenda no longer consists of evaluating those threats considered real, but rather aims at the communicative processes through which actors and audiences agree to securitize an issue.

The contributions of Balzacq (2005), Salter (2008) and Stritzel (2007;2012), among others, have also broadened the objects of study of securitization, which have ceased to be exclusively texts of a political nature communicated in a linear manner to incorporate also the audience as an agent that interacts and participates in the creation of the securitizing discourse, the performance associated with the execution of the discourse or the interactivity of the discourse in socio-digital networks. However, despite this diversification in the approach to the study of securitization, most research continues to focus on texts belonging to political or media discourse. There is an absence of analysis of securitization in other types of texts, such as those of a legislative nature which are also interesting to study within the framework of these processes. That is, texts that, in many cases, give legislative coverage to the application of security policies and could represent the legal crystallization of previous political-media discourses.

That said, given the legal nature of the texts examined in this article, it is important to make clear that the analysis proposed is, following the model of the Copenhagen School, a discursive analysis. This article does not carry out a legal analysis of the documents or a study on the legal consequences of the implementation of these laws, a study that would need another theoretical-methodological approach. Without conducting a legal analysis, we propose to observe the discursive construction of security that underlies the texts analyzed and the consequences that, according to the hypothesis of the Copenhagen School, this entails.

Thus, the current analysis is about the securitization processes of the Covid-19 crisis. This health crisis has been one of the most disruptive episodes globally in recent decades. The unexpected appearance of the virus and its rapid spread made Covid-19, in just a few weeks, as UN Secretary General António Guterres pointed out, the greatest threat to global security. The pandemic surpassed any of the established international protocols, and the lack of multilateral agreements between different countries and measures against the virus showed in turn a lack of global governance to deal with this type of threat. At first sight, we could say that Covid-19, an illness that, being new, poses a threat to the health of the entire world population since most people do not have immunity against it. However, this health crisis is once again a good scenario in which to observe that the threat is perceived and constructed in a very diverse way among the population. The study by Kirk (2022) on the securitization of Covid-19 in the United States refers to this. She analyzes the discursive battle between different security narratives about the health crisis in a country where the wearing or not wearing of a mask in public places often becomes an expression of a political position.

The delimitation of the object of study to the examination of the texts of the Organic Law 4/1981 on states of alarm, exception, and siege, and (2) the Law 2/2021 of the Basque Parliament on measures for the management of the pandemic, is done for several reasons. In the first place, both texts, of an eminently legal nature, respond to the necessary characteristics to carry out the analysis in accordance with the objective of the study. Secondly, despite the substantial differences that both laws maintain in their preamble and the context of their drafting, the two texts have served as a legal framework for taking measures to deal with similar events, specifically, the crisis health of covid-19. This allows, following the proposal of the Copenhagen School, to contextualize the analysis of the securitization construction of the texts based on these facts. Third, the choice of texts, which share a legal framework, responds to the proposal to carry out an analysis of a state nature, and not an international one, given the prominence of state legislation in the coverage of policies and implementation of the security measures against the covid-19 disease because of the lack of international legal frameworks.

The article is structured in three parts. In the first section, a brief theoretical-methodological approach is elaborated on the evolution of security research in the field of International Relations and to the theory of securitization developed by the Copenhagen School. In the second, the context of the global health crisis and the case of Spain are described together with the securitization processes that accompany it. Thirdly, the documents examined and the operationalization that allows their analysis are presented. Subsequently, the discussion on the results and conclusions is addressed.

KEYWORDS

Securitization; covid-19; Spain; law; legislation; pandemic.



Introducción

El objetivo de este artículo es realizar una propuesta teórico-metodológica a partir del modelo de Buzan et al. (1997) para incorporar el análisis de textos legislativos al estudio de los procesos de securitización. Tras la publicación de *Security: A New Framework For Analysis*¹, numerosas investigaciones han aplicado las tesis y metodología de la Escuela de seguridad de Copenhague para el estudio de las políticas de seguridad respecto a los fenómenos migratorios (Müller y Gebauer, 2021) o la pandemia de la enfermedad covid-19, a través del estudio de los discursos en medios de comunicación social (Karyotis et al., 2021), mediante el análisis de las audiencias (Bengtsson y Rhinard, 2019; Ajzenhamer y Rokvic, 2021) o los discursos políticos desde el enfoque de género (Kuteleva y Clifford, 2021).

Revisando estos estudios, se observa que, metodológicamente, los objetos que abordan estas investigaciones son cada vez más diversos. En los últimos años, conforme se identifican nuevos actores que participan en los procesos de securitización, en gran parte fruto de las aportaciones de otros autores como Balzacq² (2005), Salter (2008) y Stritzel (2007, 2012), los objetos analizados dejan de ser exclusivamente textos de carácter político comunicados de manera lineal y se incorpora el estudio las audiencias como un agente que interactúa y participa de la creación del discurso securitizador, la *performance* asociada a la ejecución del discurso o la interactividad del discurso en las redes sociodigitales. Sin embargo, pese a esta diversificación en el abordaje de estudio, la mayoría de las investigaciones siguen centrándose en textos pertenecientes a discursos políticos o mediáticos, tal y como proponían los investigadores de la Escuela de seguridad de Copenhague inicialmente. Así pues, se observa una ausencia de análisis de la securitización en otro tipo de textos, como aquellos de carácter legislativo, que también es interesante estudiar en el marco de estos procesos. Textos que, en muchos casos, dan cobertura legislativa a la aplicación de políticas de seguridad y pueden representar la cristalización legal de discursos político-mediáticos previos.

Bajo estas premisas, este artículo propone aproximarse al estudio de los procesos de securitización a partir del modelo propuesto por Buzan et al. (1997) a través del análisis comparativo de dos textos que han dado cobertura legislativa para la gestión de la crisis sanitaria de la covid-19 en España. Se trata del texto de la Ley orgánica 4/1981 sobre los estados de alarma, excepción y sitio; y la Ley 2/2021 del Parlamento Vasco de medidas para la gestión de la pandemia.

Dicho esto, dado el carácter jurídico de los textos que se examinan conviene señalar que el análisis que se propone, siguiendo el modelo de la Escuela de seguridad de Copenhague, es discursivo. Es decir, en este artículo no se realiza un análisis jurídico de los documentos ni un estudio sobre las consecuencias jurídicas de la implementación de estas leyes, estudio que necesitaría de otro tratamiento teórico-metodológico. El análisis comparativo de los documentos tampoco responde a criterios legislativos ya que cualquier comparación jurídica entre los textos resultaría equívoca ya que los textos elegidos corresponden a legislaciones diferentes, una

¹ Obra de Barry Buzan, Ole Waever y Jaap de Wilde que compila las principales aportaciones a los Estudios de Seguridad que desarrollan desde la perspectiva crítica en la Escuela de seguridad de Copenhague (Copenhagen Peace Research Institute [COPRI]). Sus dos principales aportaciones es el desarrollo de una nueva agenda de seguridad ampliada y la formulación del concepto de *securitización*.

² En la publicación *The three faces of securitization: Political agency, audience and context* (2005), Balzacq introduce en el análisis tres supuestos básicos: primero, que en la securitización la audiencia es un agente central a tener en cuenta; segundo, que la securitización se da siempre de manera contextualizada y depende del contexto en el que se produce; tercero, que la securitización efectiva es un instrumento de poder.

de carácter autonómico y otra de carácter estatal. Así pues, el interés no está en analizar las implicaciones jurídicas de los textos sino la construcción discursiva de la seguridad que subyace en ellos y las consecuencias que, de acuerdo con las hipótesis de la Escuela de seguridad de Copenhague, esto conlleva.

Esta aproximación al estudio de la seguridad y las amenazas como construcciones subjetivas, así como el desplazamiento de su análisis al examen de los procesos de securitización (Buzan et al., 1997), se ha convertido en uno de los enfoques más utilizados para el estudio de la agenda de seguridad. Esta teoría sostiene que lo que dota de estatuto de amenaza a un asunto resulta de una interacción entre un actor que es visto como una autoridad legítima, ya sea un estado, una organización o un medio de comunicación, que intenta definir un determinado problema como una amenaza existencial, y una audiencia que acepta o rechaza este intento. Con la consecuencia de que una vez el asunto es securitizado queda legitimada la toma de medidas extraordinarias para hacer frente a esta supuesta amenaza. Bajo este prisma, la seguridad se considera un constructo social, lo que tiene enormes consecuencias a la hora de abordar su estudio. El análisis de la agenda de seguridad y sus políticas deja de centrarse en evaluar sistemáticamente aquellas amenazas consideradas como reales para dedicarse a estudiar los procesos comunicativos a través de los cuales, actores y audiencias consensuan securitizar un asunto.

La elección de los textos de la Ley Orgánica 4/1981 de los estados de alarma, excepción y sitio; y la Ley 2/2021 del Parlamento Vasco sobre medidas para la gestión de la pandemia como corpus de análisis responde a varias razones. En primer lugar, ambos textos, de carácter eminentemente jurídico, responden así a las características necesarias para realizar el análisis de acuerdo con el objetivo del estudio. En segundo lugar, pese a las diferencias sustanciales que ambas leyes mantienen en su exposición de motivos y el contexto de su redacción, los dos textos han servido de marco jurídico en la toma de medidas para hacer frente a similares acontecimientos, en concreto, la crisis sanitaria de la covid-19. Lo cual permite, siguiendo la propuesta de la Escuela de seguridad de Copenhague, contextualizar el análisis de la construcción securitaria de los textos en base a estos hechos y, potencialmente, poner en diálogo este estudio con las numerosas investigaciones sobre los procesos de securitización de la covid-19 publicadas (Ajzenhamer y Rokvic, 2021; Boukala y Serafis, 2022; Karyotis et al., 2021; Kaunert et al., 2022; Kirk, 2022; Kuleteva y Clifford, 2021; Molnár et al., 2020; Riquelme y Sepúlveda, 2022). En tercer lugar, la elección de los textos, que comparten marco jurídico, responde a la propuesta de realizar un análisis de carácter estatal, y no internacional, ante el protagonismo de la legislación de carácter estatal en la cobertura de las políticas e implementación de las medidas de seguridad contra la enfermedad covid-19 fruto de la falta de marcos jurídicos internacionales.

Metodológicamente, siguiendo a Buzan et al. (1997), se utilizará el modelo de análisis de la dinámica de securitización (Sisco y Chacón, 2004, p. 138) con mínimas adaptaciones, convenientemente explicitadas dado el carácter jurídico de los textos, inicialmente no previsto por los autores. Asimismo, se propone realizar un análisis comparativo entre ellos a partir de los resultados del examen textual.

Dicho esto, el artículo se estructura en tres apartados. En primer lugar, se realiza un breve acercamiento teórico y metodológico a la evolución de la investigación sobre seguridad



en el campo de las Relaciones Internacionales y a la teoría de la securitización elaborada por la Escuela de seguridad de Copenhague en los años noventa. En segundo lugar, se describen el contexto de crisis sanitaria a nivel global y de los procesos securitarios que la acompañan. En tercer lugar, se presentan los documentos examinados y la operacionalización que permite su análisis. Posteriormente, se aborda la discusión sobre los resultados y las conclusiones.

I. Seguridad y securitización

La seguridad es, según el diccionario de la Real Academia de la Lengua Española (RAE), la cualidad de seguro. Como locución, se refiere a un cuerpo o fuerza de las administraciones públicas que vela por la seguridad de los ciudadanos (cuerpos de seguridad) o a un mecanismo que asegura algo como, por ejemplo, el del cinturón *de seguridad*. En su función de adjetivo, *seguro* se define como libre, exento de riesgo, o cierto, indubitable; firme, bien sujeto; aquel que no falla o que ofrece confianza; aquel que no duda (RAE, s.f.).

“El término designa, en este sentido, una serie de condiciones para el desarrollo de las capacidades de las personas. No comporta problemas para los analistas pues, aunque es claro y quizá un buen comienzo, no permite entrever los problemas o niveles que tiene la seguridad” (Orozco, 2020, p. 144).

Debido a la necesidad de poder nombrar con mayor precisión algunos aspectos del fenómeno de la seguridad aparece el término de securitización, “el proceso por el cual un actor logra extender una percepción de amenaza compartida dentro de una colectividad que, en consecuencia, eleva un asunto a cuestión de seguridad” (Buzan et al., 1997, p. 24). Así definen los investigadores de la Escuela de seguridad de Copenhague este nuevo concepto, objeto de análisis en este artículo, que aborda el estudio de la seguridad como una construcción social y pone el foco en el análisis de los actores y los procesos que la construyen. Para la comprensión del término, es conveniente observar la evolución de los estudios sobre seguridad en las últimas décadas y en qué contexto se formula la noción de *securitización*.

La caída de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) y el final de la Guerra Fría a principios de los años noventa producen grandes transformaciones en el campo de las Relaciones Internacionales y los Estudios de Seguridad. El fin de la concepción del mundo en términos de bipolaridad EEUU-URSS y del conflicto abierto entre capitalismo y socialismo, junto con la caducidad de las estrategias militares edificadas bajo el esquema de la Guerra Fría, “permiten la resignificación del paradigma hegemónico de seguridad y, con ello, el surgimiento de nuevos conceptos como, por ejemplo, el de seguridad humana” (Zavaleta, 2015, p. 67). La idea de seguridad nacida tras Segunda Guerra Mundial de la mano de los Estudios Estratégicos se circunscribe al ámbito militar y es entendida como “la capacidad de disuasión que posee un estado, basada en la creación de amenazas militares que impidan a los demás actores realizar acciones de agresión” (Sisco y Chacón, 2004, pp. 128-129). Aunque esta noción de seguridad, con una clara orientación militarista y estatocéntrica, es hegemónica durante buena parte de la Guerra Fría, ya que en cierta manera responde a un esquema de análisis del mundo en clave bipolar propio de la época, a la

hora de abordar otros tipos de amenazas resulta ser muy reduccionista. En una nueva definición de seguridad, Buzan (1991, p. 432) dice que esta “consiste en librarse de amenazas y ser capaz, sean los estados o las sociedades, de mantener independencia en los que se refiere a su identidad y a su integración funcional frente a fuerzas de cambio hostiles”, confirmando que, “los problemas de la seguridad no pueden ser abordados únicamente por una sola arista. El espectro de dimensiones que aborda la seguridad se abre en un camino de posibilidades” (Orozco, 2020, p. 148). ¿Cómo incorporar al análisis de la seguridad aquellas crisis de naturaleza económica, sanitaria, problemas de índole identitario o amenazas de carácter ambiental? En estos casos, evidentemente, este concepto de seguridad adscrito únicamente a lo militar no resulta operativo.

En la búsqueda de una mayor operatividad, el investigador británico Barry Buzan formula en 1983 la teoría de los complejos de seguridad³, en la que pone en valor el estudio de los subsistemas y el análisis de las dinámicas regionales en un momento en que la mayoría de los investigadores piensa el mundo en términos de una bipolaridad cristalizada en el enfrentamiento militar entre EEUU y la URSS. Este nuevo enfoque, entre otros, abre la agenda de seguridad a nuevos asuntos, lo que permite construir una idea de seguridad vinculada a fenómenos de carácter económico, político y social, además del componente militar, y con amenazas provenientes de varios actores, y no solamente del estado.

Esta tendencia a pensar la seguridad de manera multidimensional continua en las décadas siguientes. En este contexto, Barry Buzan, junto con sus colegas Ole Waever y Jaap de Wilde, publican *Security: A New Framework For Analysis* (1997). En este clásico de los Estudios de Seguridad, proponen la creación de una agenda de seguridad ampliada que incorpora muchos más sectores, además del político-militar, y nuevos actores más allá de los estados. “Las relaciones internacionales ya no pueden ser entendidas adecuadamente usando un marco analítico que defina el sistema en términos de estados”⁴ (Sisco y Chacón, 2004, p. 137). Así pues, estas nuevas concepciones amplían la agenda de seguridad a asuntos como la pobreza, el hambre, la marginación, la exclusión social o el deterioro ambiental, que pasan a ser considerados “amenazas a la seguridad de las personas que antes no habían sido contemplados como prioritarias para los estados” (Zavaleta, 2015, p. 69).

La incorporación de todos estos temas a la agenda internacional sobre seguridad nace del interés en analizar amenazas a la seguridad de las personas que el enfoque estatocéntrico, hasta entonces hegemónico, no contempla. Porque, de hecho, a excepción de quizá una intervención armada, definir objetivamente qué es una cuestión de seguridad y qué no, resulta difícil. Las condiciones necesarias para elevar un tema a asunto de seguridad, con lo que ello conlleva en términos de legitimidad de acción política, no son las mismas en un estado, *unidad* diría Buzan, que en otro. Es decir, mientras que en un estado la presencia de un 5% de población de origen extranjero puede ser considerada una amenaza, en otro, la existencia de un 20% de población migrante puede no generar la más mínima preocupación. Las políticas de seguridad, los límites de

³ La teoría de los complejos de seguridad fue formulada por Buzan con la publicación de *People, states and fear* (1983). En esta obra, Buzan critica la tendencia de muchos teóricos de pensar el mundo en términos de un sistema internacional dominado por el enfrentamiento bipolar entre Oriente y Occidente, una lógica que invisibiliza las dinámicas regionales. En la misma línea Buzan y Waever publican *Regions and Powers: The structure of International Security* (2009). Su propuesta construye un sólido marco teórico para el estudio de los *subsistemas*, aquellas “dinámicas subregionales que han sido ensombrecidas por la rivalidad global de los superpoderes”.

⁴ A raíz de su propuesta de una nueva agenda ampliada sobre seguridad Buzan sustituirá el término estado por el de *unidad* para referirse a cualquier actor que pueda ser analizado en términos de seguridad (Buzan et al., 1997).

tolerancia y, sobre todo, la evaluación de las amenazas varía significativamente de un escenario a otro (Sisco y Chacón, 2004, p. 139).

Bajo esta premisa, dado que no es sencillo establecer medidas objetivas para evaluar cuándo un sistema se encuentra ante un peligro real para su supervivencia, Buzan et al. (1997) proponen dejar de tratar de analizar una supuesta seguridad real y los asuntos que comprende, para poner el foco en el análisis del proceso mismo a través del cual un asunto adquiere el estatus de cuestión de seguridad. Para ello, formulan el concepto de *securitización*, entendido este como “el proceso por el cual un actor logra extender una percepción de amenaza compartida dentro de una colectividad que, en consecuencia, eleva un asunto a cuestión de seguridad”⁵. En otras palabras, podríamos decir que un asunto securitizado, que entra a formar parte de la agenda de seguridad, es aquel que puede ser presentado como una amenaza existencial y, por ende, legitima la toma de medidas de emergencia y justifica acciones fuera de los límites normales del procedimiento político (Buzan et al., 1997, pp. 23-24).

Dinámica de la securitización⁶



Fuente: (Sisco y Chacón, 2004, p. 141)⁷

De esta manera, los investigadores de la Escuela de Copenhague consideran que la seguridad es un término equívoco, lo que obliga a clarificar los sentidos de esta, vaciarla de su sentido instrumental que es capaz de convocar voluntades, para poder analizarla y evaluarla. Así pues, concluyen que el análisis de la agenda de seguridad internacional no pasa tanto por la evaluación sistemática de supuestas amenazas consideradas como reales, sino que se parece mucho más al paradigma de Lasswell⁸ para el estudio de los medios de comunicación. Si Lasswell (1955) señala que todo proceso de comunicación consiste en un ¿quién, dice qué, por qué canal, a quién, con

⁵ Proponen la utilización del término *securitización* para explicitar su concepción de la seguridad como *construcción* social que se comprende dentro de la dialéctica securitización-desecuritización.

⁶ Las unidades que forman parte de la dinámica de la securitización son: objetos referentes, es decir, aquello que se percibe como amenazado (soberanía, identidad cultural, especie protegida); actores securitizantes, es decir, aquel individuo o grupo que trata de securitizar un tema (gobiernos, partidos políticos, ONG); amenazas existenciales (Buzan et al., 1997, p. 29).

⁷ Interpretese el término *securitización* como equivalente al de *securitización* utilizado en el resto del artículo.

⁸ Harold Lasswell (1902-1978), investigador de los procesos de comunicación en el marco de la aparición de los medios de comunicación de masas y formula el paradigma de Lasswell (1955) que identifica que todo proceso comunicativo se constituye de un ¿quién, dice qué, por qué canal, a quién, con qué efecto?

qué efecto?, Buzan et al. (1997) sostienen que el estudio de todo proceso de securitización requiere responder a “¿quién puede hacer o hablar de seguridad exitosamente, sobre qué temas, en qué condiciones, y con qué efectos?” (Sisco y Chacón, 2004, p. 139). Bajo esta premisa, guía de esta investigación, podríamos decir que la securitización es un proceso, mayormente de carácter discursivo, en el que un actor con cierta legitimidad sobre la audiencia presenta una amenaza que, a su vez, es aceptada por una parte significativa de la opinión pública como una cuestión existencial, lo cual legitima la toma de medidas extraordinarias por motivos de seguridad.

2. Procesos de securitización de la covid-19

La aparición de nuevas enfermedades ha acompañado a la actividad humana a lo largo de la historia. Enfermedades contagiosas como la fiebre tifoidea en la antigua Atenas, la peste negra en la Europa del siglo XIV o, más recientemente, el virus de inmunodeficiencia adquirida (VIH/sida) han puesto en jaque a sociedades enteras que han visto amenazada su supervivencia y han transformado sus hábitos y costumbres para protegerse. Según la Organización Mundial de la Salud (OMS), desde 1970, cada año aparecen una o dos enfermedades nuevas (2022). Algunas de ellas son infecciosas y su expansión, tal y como ha evidenciado la pandemia de la covid-19, puede convertirse en un serio peligro para la salud pública internacional.

Desde la perspectiva de salud, según define la OMS (2010), una pandemia es “la propagación mundial de una nueva enfermedad” que, al ser nueva, “la mayoría de las personas no tienen inmunidad contra ella”. Una definición que podríamos decir que la describe como aquella epidemia que ya se ha extendido por varios países, continentes o todo el mundo, y que afecta a un gran número de personas, sin tener en cuenta la gravedad de esta o su impacto en la salud pública. Desde la perspectiva jurídica, sin embargo, el término utilizado para describir el fenómeno de la covid-19 es el de “emergencia de salud pública de importancia internacional” (ESPII) de acuerdo con el *Reglamento Sanitario Internacional* (OMS, 2005). El 30 de enero de 2020 la OMS declara la epidemia de covid-19 como ESPII⁹ al tratarse de “un evento extraordinario que constituye un riesgo para la salud pública de otros estados a causa de la propagación internacional de una enfermedad y podría existir una respuesta internacional coordinada” (2005, p. 7). Y, de acuerdo con esta declaración, la OMS adquiere el poder de emitir “recomendaciones” a los estados involucrados sobre movilidad de personas, bienes y mercancías, entre otras, para proteger la salud pública (2005, pp. 22-23).

Desde la identificación del primer caso de infección por SARS-CoV-2¹⁰ en diciembre de 2019, cerca de seis millones y medio de personas (6.451.016) han fallecido a causa de la enfermedad y casi seiscientos millones (594.367.286) se han contagiado en algún momento de la pandemia (OMS, 2022). Acostumbrados a lidiar con crisis económicas, acciones militares o tensiones sociales, amenazas que distribuyen el riesgo que traen consigo de manera muy desigual entre la población, a simple vista, puede parecer que una pandemia es una amenaza mucho más

⁹ La declaración de un evento como ESPII requiere del cumplimiento de al menos dos de los cuatro criterios siguientes: en primer lugar, ¿existe riesgo de repercusión grave en la salud pública?; en segundo lugar, ¿se trata de un evento inusitado o imprevisto?; en tercer lugar, ¿existe riesgo significativo de propagación internacional de la enfermedad?; en cuarto lugar, ¿existe riesgo significativo de restricciones internacionales a los viajes o el comercio? (OMS, 2005, pp. 62-63).

¹⁰ Coronavirus de tipo dos causante de la enfermedad denominada covid-19.



democrática en sentido estricto. Es decir, que mientras no es equiparable el riesgo de una familia humilde y otra acomodada ante una potencial crisis económica, el peligro que corre alguien significado políticamente con la oposición y un aliado del gobierno ante una acción militar de este, así como el de una persona perteneciente a una minoría social y alguien adscrito a la mayoría en un momento de tensión social, parece que la covid-19 nos amenaza a toda la especie humana por igual. En palabras de Buzan et al. (1997), podríamos decir que la humanidad en su conjunto es el potencial objeto referente de las políticas de gestión de la pandemia.

En el caso de la covid-19, al ser una enfermedad nueva, parece que la inmunidad de la población mundial es prácticamente nula por lo que, de facto, resulta ser una amenaza a la salud de la gran mayoría de individuos. Sin embargo, la crisis de la covid-19 vuelve a ser un buen escenario donde observar que la amenaza es percibida y construida de manera muy diversa entre la población. Así lo confirman los datos publicados por el Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS, 2021, p. 19), dependiente del Gobierno de España, que realizó una encuesta-barómetro en febrero de 2021 en la que recabó información acerca de los tres problemas que preocupaban más a los españoles. Según estos datos, el 45% de los encuestados señalaron los problemas de índole económico entre sus tres mayores preocupaciones, un mayor número que aquellos que se mostraron preocupados por los peligros para la salud derivados de la covid-19 y la falta de recursos para hacer frente a la crisis sanitaria (43,7%). Esto significa que, en un mes en el que la incidencia del virus seguía siendo muy alta, con más de 10.000 fallecidos contabilizados, y las autoridades españolas sostenían la aplicación de medidas extraordinarias, para un 56,3 % de la población española el virus no era motivo de preocupación principal ni ocupaba uno de los tres primeros lugares en los problemas del país. Mientras tanto, en oposición, un 30,1% de los encuestados identificaban el virus como el problema principal (CIS, 2021, p. 19). Con estos datos sobre la mesa cabe preguntarse: si el peligro que supone el virus es biológicamente relativamente similar¹¹ para cualquier ser humano, ¿a qué responde esta percepción de la amenaza tan divergente entre la población?

Existen numerosos estudios que dan respuesta a esta pregunta a través del análisis de los procesos de securitización de la covid-19 protagonizados por diversos actores políticos con capacidad de influencia en la opinión pública para construir, dar forma y dotar de sentidos a la amenaza producida por la enfermedad. En esta línea, se encuentran los trabajos de Kaurert et al. (2022) sobre el papel de la OMS como actor securitizador central a la hora de diseñar las políticas para hacer frente a la covid-19, el estudio de los discursos políticos sobre la crisis sanitaria de los líderes políticos en Grecia, Italia, España y Francia (Boukala y Serafis, 2022) y el análisis de discurso sobre las metáforas utilizadas por las autoridades en Hungría para legitimar la entrada en vigor del estado de emergencia nacional para hacer frente al virus (Molnár et al., 2020). Especial mención requiere el estudio de Kirk (2022) sobre la securitización de la covid-19 en Estados Unidos donde la batalla discursiva entre diferentes relatos securitarios sobre la crisis sanitaria alcanza tal nivel que llevar o no mascarilla en lugares públicos, en muchos casos, se convierte en expresión de una posición política.

¹¹ La expresión *relativamente similar* (referida a la amenaza del virus) debe entenderse como *no significativo* en este análisis. La razón es que, aunque biológicamente existen diferentes respuestas al virus, estos distintos *grados de peligrosidad* para el organismo no son predecibles por lo que no impacta en el análisis sobre cómo se construye la amenaza.

Sin embargo, esta lucha entre varios actores por la definición de la amenaza causada por la covid-19 y la falta de un consenso entre la audiencia no se circunscribe a los Estados Unidos. A nivel internacional, también se han observado procesos de securitización que han descrito el problema de la covid-19 de manera muy diferente y han dificultado la coordinación en la toma de medidas para frenar los contagios. Ejemplo de ello son, como señala Nunes (2020, p. 1), los discursos que han articulado numerosos líderes políticos desde el inicio de la pandemia de la covid-19 con el fin de legitimar las medidas extraordinarias que han tomado en el contexto de crisis sanitaria. Apuntamos dos ejemplos de caso significativos.

El primero de ellos es del presidente francés Emmanuel Macron que, el 16 de marzo de 2020, dirigió un discurso extraordinario televisado a todo el país anunciando algunas de las medidas restrictivas que se disponía a tomar para controlar la pandemia. Lo hacía de la siguiente manera:

“Estamos en guerra. En guerra sanitaria, cierto. No luchamos contra otro ejército ni contra otra nación, pero el enemigo está allí y avanza. Y esto requiere una movilización general y todas las acciones del gobierno deben estar encaminadas a la lucha contra la epidemia, de día y de noche, nada debe desviarnos de ese objetivo (...) Jamás Francia había tenido que tomar estas medidas en tiempo de paz para proteger a sus ciudadanos” (Gil, 2020, párr.3).

El segundo discurso se produjo el 24 de marzo de 2020. Dan Patrick, vicegobernador republicano de Texas, en línea con el presidente Donald Trump, que afirmaba horas antes que tomar medidas restrictivas contra el virus podía hacer “que la cura fuera peor que la enfermedad” (Pardo, 2020, párr. 2), dijo:

“Mi mensaje es: volvamos a trabajar, volvamos a vivir. Seamos inteligentes, y los que tenemos más de setenta años ya nos sabremos cuidar de nosotros mismos (...) nadie como persona mayor ha venido a decirme: ¿está usted dispuesto a poner en riesgo su propia vida a cambio de mantener EEUU, los EEUU que usted ama, para sus hijos y sus nietos? Porque yo lo estoy” (Weber, 2020, párr. 3-5).

El análisis de estos discursos permite iniciar interesantes reflexiones acerca del lenguaje militarista utilizado por el presidente Macron, asociado a una concepción de la seguridad claramente estatocéntrica, o la disonancia entre el objeto referencial y el objeto real existente en el discurso del vicegobernador de Texas. Sin embargo, dado el carácter meramente ejemplificador de este análisis textual, nos ceñiremos a la observación de la securitización que producen en ambos casos. Siguiendo a Buzan et al. (1997), el análisis de los dos discursos se podría operativizar en la siguiente tabla:



Unidades identificadas¹²

Discurso	Actor Seguritizante	Objeto Referencial	Amenaza existencial	Probable Objeto Real
Emmanuel Macron	Gobierno francés Autoridades francesas	Ciudadanos franceses	Pandemia global	-
Dan Patrick	Cada uno de los individuos	La identidad estadounidense La forma de vida estadounidense La libertad	La pandemia global Las restricciones gubernamentales	Intereses económicos

Fuente: Elaboración propia.

Como se observa en la tabla anterior, existen notables diferencias entre ambos discursos. Mientras que en el discurso de Emmanuel Macron aquello que aparece amenazado y que, por lo tanto, requiere de protección, es la integridad física de los ciudadanos, en el caso del alegato del vicegobernador de Texas, la amenaza parece recaer sobre la identidad, la libertad y las formas de vida de estos. Esta diferencia responde a que cada uno de los discursos presenta una amenaza existencial diferente. En el caso del presidente francés, la amenaza es el virus metafórico bélicamente como *el enemigo que está allí y avanza*, mientras que para el político estadounidense la amenaza no está tanto en el virus como en las restricciones gubernamentales porque, según sus palabras, mientras que de la covid-19 “ya nos sabremos cuidar nosotros mismos”, del intervencionismo gubernamental deduce que no hay protección individual posible (Weber, 2020). Así pues, Macron sitúa al estado como principal actor securitizante mientras que Dan Patrick se lo niega en favor del papel de cada uno de los individuos.

En este punto, conviene recordar que el objetivo de toda securitización es el “establecimiento intersubjetivo de una amenaza existencial con suficiente proyección para tener efectos políticos” (Buzan et al., 1997, p. 25). De esta manera, aunque en ambos discursos se observan procesos de securitización, como en cada caso se construye la *amenaza existencial* de manera diferente, las acciones de carácter extraordinario que quedan legitimadas no van en la misma dirección. Mientras que el discurso de Macron apoya la legitimación de la toma de medidas extraordinarias propias de tiempos de guerra que pudiesen restringir según que libertades, las palabras del vicegobernador texano tienen un efecto contrario al amparar, en cierta manera, acciones de desobediencia frente a potenciales restricciones gubernamentales limitando la realización de acciones extraordinarias con respecto al virus al ámbito de actuación individual.

Estos discursos de Macron y Patrick ejemplifican una lucha por la definición de los

¹² La Tabla 1 imita el modelo de análisis propuesto por Buzan et al. (1997) a partir del desglose de todos los elementos que participan en el acto del discurso securitizador. La categoría de “Probable Objeto Real” es una adición a el modelo originario propuesta por Sisco y Chacón (2014, p. 144) y que incorporamos para ejemplificar la diferencia entre objeto real y objeto referencial.

problemas causados por la covid-19 y, sobre todo, de las políticas necesarias para hacerles frente que también se observa en los discursos políticos que acompañan la entrada en vigor de los dos textos legales que se analizan en este artículo. El 13 de marzo de 2020, Pedro Sánchez, presidente del Gobierno de España, anunciaba la entrada en vigor de la Ley 4/1981 sobre los estados de alarma, excepción y sitio utilizando un lenguaje bélico y erigiendo al ejecutivo que él preside como principal actor securitizante ante el virus:

“Estamos solo en la primera fase de un combate contra el virus que libran todos los países del mundo y en particular nuestro continente, Europa (...) haremos desde el Gobierno de España lo que haga falta, cuando haga falta y donde haga falta. La declaración del estado de alarma permite movilizar, al máximo, los recursos materiales para combatir el virus” (Sánchez, 2020).

De la misma manera, el lehendakari Iñigo Urkullu, publicaba el 14 de febrero de 2021 un artículo en el periódico *Deia* en el que justificaba la necesidad de aprobar una nueva ley del Parlamento Vasco de medidas para la gestión de la pandemia:

“Mi convicción es que equilibrio, paciencia y constancias van a ser las claves para preservar en el objetivo de garantizar la salud personal y el bienestar social. Este objetivo requiere de todas y cada una de las personas (...). El objetivo a corto plazo es reducir la tasa de incidencia entre los sesenta y trescientos casos por 100.000 habitantes. En pos de este objetivo hemos agotado todas las herramientas jurídicas disponibles para la toma de decisiones. En aras de una gobernanza colaborativa, seguimos solicitando nuevas herramientas para actuar siempre con todas las garantías y, si fuera el caso, contemplamos la alternativa de aprobar una ley vasca antipandemia” (Urkullu, 2021).

De nuevo, se observan dos discursos que muestran diferentes grados de securitización de la covid-19 y una definición dispar de la amenaza que motiva la entrada en vigor de la ley. Mientras que en el discurso de Pedro Sánchez la amenaza es el propio virus al que hay que combatir (su propia existencia es un peligro para los ciudadanos), en el discurso de Iñigo Urkullu el objetivo de la tramitación es “garantizar la salud personal y el bienestar social” y, para ello, controlar las cifras de incidencia del virus para que se pueda garantizar el acceso al sistema sanitario. Unas diferencias que luego examinaremos en el análisis de los dos textos jurídicos.

En la disputa por la securitización de la covid-19 no solo intervienen líderes políticos sino también organismos internacionales, expertos sanitarios y medios de comunicación. Todos ellos son actores que participan del diseño de estos procesos en un contexto en el que la falta de protocolos de seguridad para hacer frente a una crisis sanitaria de estas características refuerza el papel securitizador de estos debates. Discursos políticos y mediáticos que se convierten en espejo sobre el que las audiencias evalúan el papel de gobiernos y autoridades en la toma de medidas extraordinarias contra la pandemia.



3. Análisis de la securitización en los textos jurídicos correspondientes a las leyes 4/1981 y 2/2021

El estudio de la securitización, tal como se expone en los apartados anteriores, no se circunscribe al análisis de los discursos de líderes políticos. Medios de comunicación, líderes sociales y, ahora, las propias audiencias a través de las redes sociodigitales también participan de manera activa en estos procesos. Ciertamente, existen muchos actores que participan en la securitización de un asunto, lo que conlleva que los objetos de estudio también sean numerosos. Entre ellos, los textos jurídicos objeto de análisis en este artículo.

En este apartado, analizamos comparativamente el grado de securitización del texto de la Ley orgánica 4/1981 sobre los estados de alarma, excepción y sitio, y el texto de la Ley 2/2021 del Parlamento Vasco de medidas para la gestión de la pandemia.

3.1 Ley 4/1981 sobre los estados de alarma, excepción y sitio

Promulgada en 1981, la Ley 4/1981 desarrolla la entrada en vigor de los tres regímenes de excepción¹³ contemplados en la Constitución española de 1978: estado de alarma, estado de excepción y estado de sitio. El estado de alarma ha sido el único que ha entrado en vigor desde la promulgación de la ley. Tal y como establece la Ley 4/1981, su entrada en vigor se produce mediante decreto acordado en Consejo de Ministros por un plazo máximo de quince días, dando cuenta al Congreso de los Diputados, reunido inmediatamente al efecto, y sin cuya autorización no puede ser prorrogado dicho plazo: “El Congreso es el responsable de establecer el alcance y condiciones vigentes durante la prórroga si la hubiese. El decreto determinará el ámbito territorial al que se extienden los efectos de la declaración” (Ley 4/1981, art. 6).

El Gobierno de España utiliza por primera vez la norma de estado de alarma en 2010 cuando, el ejecutivo presidido por José Luis Rodríguez Zapatero, lo declara vigente en todo el territorio español con motivo de una huelga de controladores aéreos que obliga al cierre del espacio aéreo, cuyo funcionamiento es considerado un “servicio básico” que está siendo “paralizado” (Ley 4/1981, art. 4). Posteriormente, con motivo de la pandemia de la covid-19, la norma es de nuevo activada en el periodo 2020-2021 hasta en tres veces y prorrogado en numerosas ocasiones.

¹³ Los regímenes de excepción son mecanismos contemplados en la legislación de un país para afrontar situaciones extraordinarias y graves tales como catástrofes naturales, crisis económicas, desórdenes públicos, conflictos bélicos, entre otras, que suele incluir mayores poderes para el Gobierno o las fuerzas armadas y la suspensión o restricción de algunos derechos fundamentales.

Aplicación del estado de alarma en España



Fuente: Elaboración propia.

La Ley 4/1981 es la principal herramienta que utiliza el Gobierno en un principio para la toma de medidas extraordinarias para enfrentar la crisis sanitaria de la covid-19. El 14 de marzo de 2020, el Boletín Oficial del Estado (BOE) publica la aprobación del Real Decreto 463/2020 para la entrada en vigor de esta ley y la declaración del estado de alarma. Este estado de excepción, recogido en el artículo 116 de la Constitución española y reforzado en la ya citada Ley orgánica 4/1981, habilita al Gobierno a implementar medidas excepcionales ante alteraciones de la normalidad como “catástrofes”, “crisis sanitarias” o “situaciones de contaminación graves” y “paralización de servicios básicos o situaciones de desabastecimiento de productos de primera necesidad” (art. 4). Así pues, se trata de una ley orgánica que permite la toma de decisiones excepcionales por parte de las administraciones públicas durante un corto periodo de tiempo¹⁴ ante una ruptura de la normalidad por las causas anteriormente citadas.

Tras la entrada en vigor de la norma para un periodo inicialmente de quince días, previa petición del Gobierno y autorización del Congreso de los Diputados, son concedidas sucesivas prórrogas a fecha del 27 de marzo de 2020; 12 de abril de 2020; 26 de abril de 2020; 10 de mayo de 2020; 24 de mayo de 2020; 7 de junio de 2020, hasta que el estado de alarma decae el 21 de junio de 2020 a las 0:00 horas.

El 9 de octubre de 2020, el Gobierno decreta de nuevo el estado de alarma, en este caso circunscrito a nueve municipios de la Comunidad de Madrid para responder a la nueva escalada de casos diagnosticados de covid-19, el cuál decae quince días después, el 24 de octubre. Sin embargo, al día siguiente, ante el aumento de contagios consecuencia de la llegada de una nueva ola del virus, el Gobierno vuelve a declarar el estado de alarma en todo el territorio español para dotar de instrumento legal a las comunidades autónomas, poseedoras de las competencias en sanidad, con el fin de que pudiesen continuar mantener en vigor las medidas. El 29 de octubre, el Congreso convalida la prórroga del estado de alarma hasta mayo de 2021, evitando así la aprobación de prórrogas quincenales y aceptando la aplicación de la norma durante seis meses, tal y como había solicitado el Gobierno. El 9 de mayo de 2021, tras ciento noventa y seis días, el

¹⁴ “Las medidas a adoptar en los estados de alarma, excepción y sitio, así como la duración de estos, serán en cualquier caso las estrictamente indispensables para asegurar el restablecimiento de la normalidad” (Ley 4/1981, art. 1).



estado de alarma deja de estar en vigor.

Durante estos periodos de vigencia, la norma permite la posibilidad de implementar, si se consideraba necesario, las siguientes medidas: a) limitar la circulación o permanencia de personas o vehículos en horas y lugares determinados, o condicionarlas al cumplimiento de ciertos requisitos; b) practicar requisas temporales de todo tipo de bienes e imponer prestaciones personales obligatorias; c) intervenir y ocupar transitoriamente industrias, fábricas, talleres, explotaciones o locales de cualquier naturaleza, con excepción de domicilios privados, dando cuenta de ello a los Ministerios interesados; d) limitar o racionar el uso de servicios o el consumo de artículos de primera necesidad; e) impartir las órdenes necesarias para asegurar el abastecimiento de los mercados y el funcionamiento de los servicios de los centros de producción afectados por el apartado d) del artículo cuarto (Ley 4/1981, art. 11).

3.2 Ley 2/2021 del Parlamento Vasco de medidas para la gestión de la pandemia

Como consecuencia de la vigencia de la Ley 9/1992, que transfiere en España la práctica totalidad de las competencias en sanidad a las comunidades autónomas, los gobiernos regionales son los principales responsables en la aplicación de las restricciones contra la pandemia. Esta descentralización en la gestión de la pandemia promueve que algunos parlamentos autonómicos comiencen a desarrollar una legislación propia para hacer frente a la covid-19. Ejemplo de ello es el País Vasco donde, el 24 de junio de 2021, se aprueba y entra en vigor la Ley ordinaria 2/2021 de medidas para la gestión de la pandemia, primera norma específica de la comunidad autónoma dirigida a regular la gestión de la crisis sanitaria.

Se trata de una ley autonómica que establece su entrada en vigor previa declaración de la existencia de una pandemia por los organismos sanitarios. Es concebida como un desarrollo de la Ley orgánica 33/2011 General de Salud Pública, ya vigente con anterioridad, en su capítulo sobre emergencias sanitarias y una de sus aportaciones es el establecimiento de indicadores sanitarios como base para la puesta en marcha de protocolos para la toma de medidas. El principal indicador que recoge la ley son las tasas de incidencia acumulada en catorce días por 100.000 habitantes mientras que el índice de reproductividad básico del virus, la tendencia, el porcentaje de ocupación de camas en cuidados intensivos (UCI) y el índice de trazabilidad de los casos se utilizan como indicadores complementarios. De esta manera, estos indicadores establecen una graduación en la puesta en marcha de los protocolos contra la pandemia y de facto, limitan la discrecionalidad del Gobierno en la toma de medidas, cuestión clave en términos de securitización.

3.3 Análisis operativo

Tal y como se ha señalado en el marco teórico, metodológicamente, se utilizará el modelo de análisis propuesto por Buzan et al. (1997) para el examen de los dos textos. Para ello se ha realizado un análisis textual en el que se han ido identificando las *unidades* (Sisco y Chacón, 2004, p. 141), que participan de la securitización¹⁵.

¹⁵ Leyenda: amenazas existenciales (rojo); objetos referentes (amarillo); actores securitizantes (verde).

Ley 4/1981 de estado de alarma, excepción y sitio

BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO
LEGISLACIÓN CONSOLIDADA

TEXTO CONSOLIDADO
Última modificación: sin modificaciones

DON JUAN CARLOS I, REY DE ESPAÑA

A todos los que la presente vieren y entendieren,
Sabed: Que las Cortes Generales han aprobado y Yo vengo en sancionar la siguiente Ley Orgánica:

CAPÍTULO PRIMERO

Disposiciones comunes a los tres estados

Artículo primero.

Uno. Procederá la declaración de los estados de alarma, excepción o sitio cuando **circunstancias extraordinarias** hiciesen imposible el mantenimiento de la normalidad mediante los poderes ordinarios de **las Autoridades competentes**.

Dos. Las medidas a adoptar en los estados de alarma, excepción y sitio, así como la duración de los mismos, serán en cualquier caso las estrictamente indispensables para asegurar el **restablecimiento de la normalidad**. Su aplicación se realizará de forma proporcionada a las circunstancias.

Tres. Finalizada la vigencia de los estados de alarma, excepción y sitio decaerán en su eficacia cuantas competencias en materia sancionadora y en orden a actuaciones preventivas correspondan a **las Autoridades competentes**, así como las concretas medidas adoptadas en base a éstas, salvo las que consistiesen en sanciones firmes.

Cuatro. La declaración de los estados de alarma, excepción y sitio no interrumpe el normal funcionamiento de los poderes constitucionales del Estado.

Artículo segundo.

La declaración de los estados de alarma, excepción o sitio será publicada de inmediato en el «Boletín Oficial del Estado», y difundida obligatoriamente por todos los medios de comunicación públicos y por los privados que se determinen, y entrará en vigor desde el instante mismo de su publicación en aquél. También serán de difusión obligatoria las disposiciones que **la Autoridad competente** dicte durante la vigencia de cada uno de dichos estados.

Artículo tercero.

Uno. Los actos y disposiciones de la Administración Pública adoptados durante la vigencia de los estados de alarma, excepción y sitio serán impugnables en vía jurisdiccional de conformidad con lo dispuesto en las leyes.

Dos. Quienes como consecuencia de la aplicación de los actos y disposiciones adoptadas durante la vigencia de estos estados sufran, de forma directa, o en su persona, derechos o bienes, daños o perjuicios por actos que no les sean imputables, tendrán derecho a ser indemnizados de acuerdo con lo dispuesto en las leyes.

CAPÍTULO II

El estado de alarma

Artículo cuarto.

El Gobierno, en uso de las facultades que le otorga el artículo ciento dieciséis, dos, de la Constitución podrá declarar el estado de alarma, en todo o parte del territorio nacional, cuando se produzca alguna de las siguientes **alteraciones graves de la normalidad**:

- a) Catástrofes, calamidades o desgracias públicas, tales como terremotos, inundaciones, incendios urbanos y forestales o accidentes de gran magnitud;
- b) Crisis sanitarias, tales como epidemias y situaciones de contaminación graves;
- c) Paralización de servicios públicos esenciales para la comunidad, cuando no se garantice lo dispuesto en los artículos veintiocho, dos, y treinta y siete, dos, de la Constitución, concorra alguna de las demás circunstancias o situaciones contenidas en este artículo;
- d) Situaciones de desabastecimiento de productos de primera necesidad;

Artículo quinto.

Cuando los supuestos a que se refiere el artículo anterior afecten exclusivamente a todo, o parte del ámbito territorial de una Comunidad Autónoma, el Presidente de la misma, podrá solicitar del **Gobierno** la declaración de estado de alarma.

Artículo sexto.

Uno. La declaración del estado de alarma se llevará a cabo mediante decreto acordado en **Consejo de Ministros**.

Dos. En el decreto se determinará el ámbito territorial, la duración y los efectos del estado de alarma, que no podrá exceder de quince días. Sólo se podrá prorrogar con autorización expresa del **Congreso de los Diputados**, que en este caso podrá establecer el alcance y las condiciones vigentes durante la prórroga.

Artículo séptimo.

A los efectos del estado de alarma **la Autoridad competente será el Gobierno o, por delegación de éste, el Presidente de la Comunidad Autónoma** cuando la declaración afecte exclusivamente a todo o parte del territorio de una Comunidad.

Artículo octavo.

Uno. **El Gobierno** dará cuenta al **Congreso de los Diputados** de la declaración del estado de alarma y le suministrará la información que le sea requerida.

Dos. **El Gobierno** también dará cuenta al **Congreso de los Diputados** de los decretos que dicte durante la vigencia del estado de alarma en relación con éste.

Artículo noveno.

Uno. Por la declaración del estado de alarma todas las Autoridades civiles de la Administración Pública del territorio afectado por la declaración, los integrantes de los Cuerpos de Policía de las Comunidades Autónomas y de las Corporaciones Locales, y los demás funcionarios y trabajadores al servicio de las mismas, quedarán bajo las órdenes directas de **la Autoridad competente** en cuanto sea necesaria para la protección de personas, bienes y lugares, pudiendo imponerles servicios extraordinarios por su duración o por su naturaleza.

Dos. Cuando **la Autoridad competente** sea el Presidente de una Comunidad Autónoma podrá requerir la colaboración de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado, que actuarán bajo la dirección de sus mandos naturales.

Artículo diez.

Uno. El incumplimiento o la resistencia a las órdenes de **la Autoridad competente** en el estado de alarma será sancionado con arreglo a lo dispuesto en las leyes.

Dos. Si estos actos fuesen cometidos por funcionarios, las Autoridades podrán suspenderlos de inmediato en el ejercicio de sus cargos, pasando, en su caso, el tanto de culpa al juez, y se notificará al superior jerárquico, a los efectos del oportuno expediente disciplinario.

Tres. Si fuesen cometidos por Autoridades, las facultades de éstas que fuesen necesarias para el cumplimiento de las medidas acordadas en ejecución de la declaración de estado de alarma podrán ser asumidas por **la Autoridad competente** durante su vigencia.

Fuente: Elaboración propia.



Ley 2/2021 de medidas para la gestión de la pandemia de covid-19

BOE BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO
 Núm. 168 Jueves 15 de julio de 2021 Sec. I. Pág. 84466

I. DISPOSICIONES GENERALES
COMUNIDAD AUTÓNOMA DEL PAÍS VASCO

11766 Ley 2/2021, de 24 de junio, de medidas para la gestión de la pandemia de COVID-19.

Se hace saber a todos los ciudadanos y ciudadanas de Euzkadi que el Parlamento Vasco ha aprobado la Ley 2/2021, de 24 de junio, de Medidas para la Gestión de la Pandemia de COVID-19.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La COVID-19 ha desencadenado una **grave emergencia de salud pública** para nuestros ciudadanos y ciudadanas, sociedades y economías a escala planetaria. Una grave emergencia que, en cuanto tal, plantea importantes retos para las **administraciones públicas a todos los niveles**.

La **situación excepcional e insólita** requiere de respuestas urgentes y de máxima eficacia y coordinación desde la perspectiva de la **acción pública de todos los niveles institucionales que operan en la Comunidad Autónoma de Euzkadi**, enfrentándonos a un contexto extremadamente complejo.

La intensa coordinación de **todos los niveles de diferentes administraciones públicas**, en el marco que permite el **Labi**, la labor de detección, diagnóstico, asistencia sanitaria y vigilancia de la situación epidemiológica en su conjunto que llevan a cabo **Osakidetza** y el **Departamento de Salud** la constante tarea de prevención y control del cumplimiento de las directrices sanitarias que llevan a cabo el resto de departamentos, sin perjuicio de sus propias responsabilidades sectoriales, o el trabajo de apoyo y acompañamiento que realizan el resto de **administraciones públicas**, son elementos indispensables, que están en marcha desde los diferentes brazos del poder ejecutivo con el que cuentan nuestras instituciones.

Resulta evidente que, en el estricto plano jurídico, la ley constituye la herramienta más eficaz para ordenar el comportamiento de instituciones, agentes públicos y privados y ciudadanía, pues es la máxima expresión de nuestro autogobierno. Desde esta perspectiva, la disponibilidad de una ley de medidas para hacer frente a la **crisis de salud pública** será un instrumento práctico y de máxima influencia y utilidad en diferentes aspectos.

El **Gobierno Vasco** ha venido actuando, sobre la base de sus competencias estatutarias y las de las instituciones vascas en materia sanitaria, en protección civil, en asistencia social y en otras muchas materias implicadas en la **lucha contra la pandemia**. Ha actuado además amparado en la habilitación legal contenida en la Ley Orgánica 3/1986, de 14 de abril, de Medidas Especiales en Materia de Salud Pública; Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad, y particularmente su artículo 26; la Ley 8/1997, de 26 de junio, de Ordenación Sanitaria de Euzkadi; la Ley 33/2011, de 4 de octubre, General de Salud Pública, y especialmente su artículo 33; el Decreto Legislativo 1/2017, de 27 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Gestión de Emergencias y, singularmente, su artículo 8; incluso en el Real Decreto 928/2020, de 25 de octubre, por el que se declara el estado de alarma para contener la propagación de infecciones causadas por el SARS-CoV-2.

La Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad, constituye la primera norma ordinaria integral que habilita al **Parlamento Vasco** para legislar en esta materia. Supuso cambiar la materia del bloque de constitucionalidad formado, como decía el Tribunal Constitucional, por la Constitución, los estatutos de autonomía y las leyes orgánicas, para articular la misma, ya en el ordenamiento constitucional, de acuerdo con la

BOE BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO
 Núm. 168 Jueves 15 de julio de 2021 Sec. I. Pág. 84467

distribución territorial del poder político. Se dejó en el nivel estatal la coordinación y la dimensión básica del llamado común denominador, y se permitió que, en ejercicio del desarrollo legislativo y ejecución, fuera el legislador autonómico el que plasmará la política pública sanitaria correspondiente. Todo ello para poder, entre otras muchas cuestiones, atender a las situaciones en las que se produjera un riesgo grave o inminente para la salud de las personas.

Ciertamente, la calidad última y el alcance de las intervenciones públicas en la situación actual se deben diseñar también dentro del marco jurídico extraordinario que estableció la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los Estados de Alarma, Excepción y Sitio, y de su plasmación vigente. Ya aquella ley contempló la posibilidad de que el decreto de declaración del estado de alarma acuerde la limitación de la circulación o permanencia de personas o vehículos en horas y lugares determinados, así como su condicionamiento a ciertos requisitos, y la posibilidad de establecer prestaciones personales obligatorias, que hoy encuentran concreción en el marco habilitado por el Real Decreto 928/2020, de 25 de octubre. Hay que tener presente esta regulación del estado de alarma en la medida que pueda absorber determinaciones, con el efecto de congelación que ello conlleva, y en la medida en que la designación de «autoridad delegada», que se hace a favor de los presidentes autonómicos, tendrá sin duda que encajar en este contexto.

Pero adviértase también que la regulación y el amparo que pueda ofrecernos la regulación del estado de alarma, y su eventual declaración, representa tan sólo una parte, aunque importante, del elenco de soluciones jurídicas y de toda índole, particulares o colectivas, que requiere la atención a la pandemia. Y es que tanto **los poderes que pertenecen a la autonomía** como la necesidad de intervención de **los poderes públicos autonómicos** van más allá y trascienden el marco del estado de alarma, tanto desde el punto de vista temporal como el material, haciendo conveniente una regulación legal acorde a dichas necesidades.

Por último, no cabe duda de que una intervención nueva del **Parlamento Vasco** deberá coordinarse con su regulación de cabecera en el ordenamiento autonómico vasco que representa la Ley 8/1997, de 26 de junio, de Ordenación Sanitaria de Euzkadi. Un panel programático plenamente vigente y actual, que podríamos perfectamente considerar una de las mejores manifestaciones estructurales del espacio que ofreció la Ley Orgánica 3/1986, de 14 de abril, de Medidas Especiales en Materia de Salud Pública, que **habilitó a todas las administraciones públicas para adoptar las medidas** que se consideraran necesarias para **luchar contra los riesgos de transmisibilidad**, que hoy, lamentablemente, vivimos.

Esta ley pretende dar una respuesta, en el ámbito de nuestras competencias, adaptada a las circunstancias concretas actuales de la pandemia por la COVID-19, y responde a necesidades de carácter urgente, inmediato, sin pretender por ello agotar las modificaciones legislativas a las que nos deberían abocar la intensa experiencia a la que nos ha sometido la pandemia y el cúmulo de lecciones que de la misma debemos extraer.

No obsta a lo anterior el que la vigencia quede condicionada temporalmente o en atención a indicadores epidemiológicos objetivos y ya determinados, de tal forma que sólo se activen las normas que disponga una vez se hayan superado umbrales concretos y preestablecidos.

Esta ley se estructura en seis títulos, que incluyen, respectivamente, las disposiciones generales, la regulación de la situación de emergencia sanitaria, la ordenación de las organizaciones y sistemas públicos de protección, el sistema integral de información de salud para la gestión de la emergencia sanitaria, las medidas generales y específicas para cada uno de los cinco niveles de alerta y el régimen sancionador. Así mismo, incorpora tres disposiciones adicionales, una disposición transitoria y una disposición final.

En el título primero se establecen las disposiciones generales y comunes. Se regulan en este marco el objeto de la ley, su ámbito temporal y territorial de vigencia.

BOE BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO
 Núm. 168 Jueves 15 de julio de 2021 Sec. I. Pág. 84468

El título segundo regula la declaración de la situación de emergencia sanitaria, el principio de precaución y el deber de colaboración, así como el establecimiento de los estados y niveles de alerta.

El título tercero regula la ordenación de las organizaciones y sistemas públicos de protección, procediendo a la determinación de las medidas específicas aplicables a cada nivel de alerta territorial y administraciones competentes, estableciendo un marco de audiencia directa a las personas interesadas y foros de participación ciudadana e información al Parlamento Vasco, así como la determinación, movilización y gestión de recursos vinculados a la emergencia sanitaria y prestaciones personales conectadas a la declaración del estado de alarma.

El título cuarto regula el sistema integral de información de salud para la gestión de la emergencia sanitaria, determinando la capacidad de información sanitaria y estableciendo determinaciones respecto a la realización de pruebas diagnósticas y vacunación, test aleatorios, cribados y rastreo de contagios y contactos, así como garantías específicas respecto a las aplicaciones informáticas y el tratamiento instrumental de datos personales. Por último, se establecen las especialidades precisas en lo relativo a los regímenes de inspección y control.

El título quinto establece las medidas generales y específicas para cada nivel de alerta y comprende seis capítulos, dedicados el primero a la regulación de las medidas generales y de prevención general y los siguientes a los cinco niveles de alerta comprendidos en esta ley. Obviamente, las medidas que conforman cada uno de los niveles de alerta tienen un rigor creciente, desde el nivel 1 hasta el 5.

El título sexto regula una importante aportación de esta ley, solamente al alcance de normas de este mismo rango, como es el ordenar de forma coherente todo el elenco de posibles regímenes sancionadores que se aplican de forma concurrente de cara a garantizar el cumplimiento de las medidas adoptadas, tanto en el seno del régimen excepcional del estado de alarma, como desde la legislación ordinaria. Y que, por el hecho de que no comparten ni un esquema homogéneo de sanciones aplicable a cada categoría de infracción, ni un abanico de sanciones o tipos específicamente adaptado a las necesidades y obligaciones personales o colectivas impuestas por la pandemia, a la vez que imprescindibles para garantizar la efectividad de las medidas, son fuente de una inseguridad jurídica indeseable y penosa para la ciudadanía.

TÍTULO I
Disposiciones generales

Artículo 1. Objeto.

Es objeto de esta ley la regulación de los instrumentos jurídicos y actuaciones que competen a las **administraciones públicas vascas** con el fin de prevenir y preservar la **salud pública**, garantizar la seguridad de las personas y sostener las capacidades del sistema sanitario vasco durante la **situación de emergencia sanitaria ocasionada por la pandemia de la COVID-19** habilitando la adopción de aquellas medidas de respuesta que requieren normas con rango de ley en atención a las siguientes materias:

- a) Declaración de la situación de emergencia sanitaria y establecimiento de niveles de alerta, así como, en su caso, las que correspondan al estado de alarma, en relación con la pandemia de COVID-19.
- b) Regulación concreta del régimen jurídico para el control de la pandemia de COVID-19, y diferentes medidas que se pueden adoptar en función de dichos niveles, en el marco establecido por la Ley Orgánica 3/1986, de 14 de abril, de Medidas Especiales en Materia de Salud Pública.
- c) Adaptación de situaciones derivadas de las leyes en vigor con el objetivo de mejorar la resiliencia de instituciones y servicios públicos como consecuencia de las lecciones aprendidas en el curso de la pandemia de COVID-19 y de su gestión.

BOE BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO
 Núm. 168 Jueves 15 de julio de 2021 Sec. I. Pág. 84469

Artículo 2. Ámbito temporal.

1. Los artículos de esta ley que comprenden medidas de contención de la **pandemia de COVID-19** estarán en vigor mientras se encuentre vigente la declaración de emergencia sanitaria contenida en el artículo 4 de la ley.
2. Los artículos de esta ley que comprendan medidas restrictivas de derechos fundamentales con carácter general estarán en vigor mientras esté vigente la declaración del estado de alarma.

Artículo 3. Ámbito territorial.

1. La presente ley se aplicará en todo el territorio de la Comunidad Autónoma de Euzkadi.
2. A los efectos de esta ley, para la aplicación del régimen de emergencia sanitaria y de medidas concretas, **se contemplan de la pandemia de COVID-19** se podrán considerar diferentes ámbitos territoriales o demarcaciones, que podrán concretarse a su vez en cualquiera de los siguientes niveles:
 - a) Distritos o barrios rurales,
 - b) municipios,
 - c) Zonas Básicas de Salud,
 - d) Áreas de Salud o ámbito territorial o geográfico al que sirven las organizaciones sanitarias integradas del ente público Osakidetza-Servicio Vasco de Salud,
 - e) cuadrillas, comarcas o territorios históricos.
3. Los niveles territoriales inferiores podrán tener un nivel de alerta superior al vigente en el territorio en que radiquen, cuando las circunstancias epidemiológicas lo exijan. Por el contrario, la activación de un nivel de alerta en un nivel territorial superior supondrá la elevación automática y equiparación al mismo del nivel de alerta de todos los niveles territoriales inferiores que tuvieran un nivel de alerta inferior al activado.

TÍTULO II
Situación de emergencia sanitaria

Artículo 4. Declaración de la situación de emergencia sanitaria.

1. En tanto la Comunidad Autónoma de Euzkadi o parte de ella, por razones vinculadas con la pandemia de COVID-19, permanezca en estado de alarma, de acuerdo con el régimen previsto por la legislación orgánica, o se mantengan a nivel de la Comunidad Autónoma de Euzkadi los indicadores epidemiológicos que determinan el establecimiento del nivel más bajo de alerta de entre los relacionados en este título (nivel 1), podrá permanecer en vigor la situación de emergencia.
2. Mientras dure la situación de emergencia sanitaria, el Lehendakari, sin perjuicio de las facultades que le correspondan como autoridad delegada en virtud, en su caso, de la declaración del estado de alarma, asumirá también la dirección única y coordinación de las actividades de la emergencia contempladas en la presente ley y aquellas previstas ante la situación generada por la alerta sanitaria derivada de la propagación de la COVID-19 en el Plan de Protección Civil de Euzkadi-Labi.

Artículo 5. Principio de precaución.

En tanto se mantenga la situación de emergencia sanitaria provocada por la pandemia de COVID-19, todos los ciudadanos y ciudadanas deberán desarrollar sus actividades, de cualquier índole, conforme al principio de precaución, con objeto de prevenir la generación de riesgos innecesarios para sí mismos o para otros y de evitar la propagación del virus causante de la pandemia.

Fuente: Elaboración propia.

Tabla de resultados

Documento	Amenazas existenciales	Objetos Referenciales	Actores securitizantes
Ley 4/1981 de los estados de alarma, excepción y sitio	<p>“circunstancias extraordinarias” (1)</p> <p>“alteraciones graves de la normalidad” (1)</p> <p>En el II art. II se concretan como premisas para la entrada en vigor de la ley:</p> <p>“catástrofes calamidades o desgracias públicas tales como terremotos, inundaciones, incendios urbanos (...)”</p> <p>“crisis sanitarias, tales como epidemias y situaciones de contaminación graves”</p> <p>“paralización de servicios públicos esenciales para la comunidad (...)”</p> <p>“situaciones de desabastecimiento de productos de primera necesidad”</p>	<p>“el mantenimiento de la normalidad” (1)</p> <p>“el restablecimiento de la normalidad” (1)</p>	<p>“Las Autoridades Competentes” (9)</p> <p>“el Gobierno” (6)</p> <p>“El Congreso de los Diputados” (3)</p> <p>“el presidente de la Comunidad Autónoma” (por delegación) (1)</p>
Ley 2/2021 de medidas para la gestión de la pandemia de COVID-19	<p>“situación de emergencia sanitaria ocasionada por la pandemia de la COVID-19” (1)</p> <p>“crisis/ emergencia de salud pública” (2)*</p> <p>“La situación reconocida estrictamente como pandemia” (2)*</p>	<p>“prevenir y preservar la salud pública, garantizar la seguridad de las personas y sostener las capacidades del sistema sanitario vasco” (1)</p>	<p>“las administraciones públicas vascas” (3)*</p> <p>“el Parlamento vasco” (2)</p> <p>“todas las administraciones” (2)*</p> <p>“el Gobierno vasco”(1)</p> <p>“Osakidetza y el Departamento de Salud” (1)</p>
*Para facilitar la operacionalización de resultados se han agrupado varias expresiones no idénticas, pero con significados muy similares.			

Fuente: Elaboración propia.



4. Resultados

Una vez analizados los dos textos e identificadas las unidades que participan en la dinámica securitizante en ambas normas, se observan notables diferencias entre los dos casos. Evidentemente, una de las razones reside en que las motivaciones que impulsaron la promulgación de estas dos leyes fueron diferentes. Mientras que la Ley 4/1981 de los estados de alarma, excepción y sitio se concibió como una norma de aplicación excepcional ante “circunstancias extraordinarias” que supongan “alteraciones graves de la normalidad” (art. 1), la Ley 2/2021 de medidas para la gestión de la pandemia de covid-19, como bien indica su título, nace con el fin de hacer frente en específico a “la situación de emergencia sanitaria ocasionada por la pandemia de la covid-19” (art. 1) a través de legislación ordinaria.

Esta diferencia en la concepción de las dos leyes se refleja en su definición de la amenaza que legitima su entrada en vigor. Por un lado, la norma 4/1981 define la amenaza bajo expresiones generales como “alteraciones de la normalidad” (art. 4) que dejan gran espacio a la interpretación a la hora de juzgar y definir esa amenaza. Apenas especifica algo más esta cuestión en el artículo 11 de la ley al establecer algunos supuestos sobre los que aplicar la norma, muchos de ellos no referidos directamente a la causa primera de carácter extraordinario sino a las consecuencias de esta que rompen con la ya mencionada *normalidad* (véase en la tabla de resultados). Por otro lado, el texto de la Ley 2/2021 es mucho más específico en la definición de la amenaza. A grandes rasgos podríamos decir que la define como “la situación de emergencia sanitaria ocasionada por la pandemia” (art. 1).

Respecto a los objetos referentes, también se observan matices diferentes entre ambas leyes. Mientras que en la Ley 4/1981 de estado de alarma esta unidad gira en torno a la idea de “la normalidad” (arts. 1 y 4) que está amenazada, la norma vasca 2/2021 se propone proteger: 1) “la salud pública”; 2) “la seguridad de las personas”; 3) “las capacidades del sistema sanitario vasco” (art. 1) por lo que se puede deducir que es la amenaza a estas tres cuestiones la que motiva la redacción de esta ley. En este sentido, se observa que en el texto de la Ley 4/1981 concibe la acción de asegurar que provoca su entrada en vigor a partir de un enfoque claramente estatocéntrico, la seguridad de la *normalidad* del estado, mientras que la Ley 2/2021 describe la seguridad de una manera más amplia incorporando otros objetos referentes específicos como “las personas”, “el sistema sanitario” o “la salud pública”.

Los actores securitizantes descritos en ambas leyes también son dispares. En el caso de la Ley 4/1981, resulta curioso el uso muy recurrente (hasta en nueve ocasiones) del sujeto “las autoridades competentes” a la hora de hablar del agente responsable de mantener la seguridad. El uso de este sujeto vacío responde a que la acción de asegurar no se atribuye a un cargo, institución o persona en concreto sino al resultado de la decisión del Gobierno¹⁶ de delegar o no esta función. Mayor concreción encontramos en la mención de otros actores que participan de la aplicación de esta ley como “el Gobierno”¹⁷ (seis veces), “el Congreso de los Diputados” (tres

¹⁶ El Gobierno central sí es reconocido, a efectos del estado de alarma, como la autoridad competente a expensas de la decisión en el seno de este de delegar esta responsabilidad a un presidente de comunidad autónoma (Ley 04/1981, art. 7).

¹⁷ Referido al Gobierno central.

veces) y “el presidente de la Comunidad Autónoma” (una vez)¹⁸. En estos últimos casos, el margen de acción de cada uno de los agentes securitizantes queda limitado a acciones específicas que, en algunos casos, requiere del acuerdo de varios de ellos.

Por otro lado, el texto de la Ley 2/2021 dice en su exposición de motivos: “La situación reconocida como pandemia requiere de respuestas urgentes (...) de la acción pública de todos los niveles institucionales que operan en la Comunidad Autónoma de Euskadi”. A partir de aquí, a lo largo de todo el texto se observan múltiples apelaciones a la responsabilidad de “las administraciones públicas vascas” (tres veces), “todas las administraciones” (dos veces), “el Gobierno vasco” (una vez), “el Parlamento vasco” (dos veces) o “*Osakidetza*¹⁹ y el Departamento de Salud” (una vez). Así pues, parece que, en este caso, podríamos decir que la acción de asegurar recae en el conjunto de las instituciones vascas que, en coordinación, deben ejercer sus funciones ordinarias. En este sentido, se observa el carácter ordinario de la Ley 2/2021, que mantiene las funciones y el equilibrio en la relación entre administraciones en la gestión de la crisis, frente a la Ley 4/1981 de estado de alarma que no solo asigna competencias extraordinarias a según qué actores securitizantes, sino que describe una relación no ordinaria entre administraciones dibujando una suerte de mando único en la toma de decisiones.

Tal como planteaban los investigadores de la Escuela de seguridad de Copenhague, la securitización consiste en el establecimiento intersubjetivo de una amenaza existencial con suficiente proyección para tener efectos políticos. Es decir, es el proceso de definición de una amenaza y su intensificación hasta que sea percibida como existencial por la mayoría de la población. Bajo esta premisa, podemos decir que el grado de securitización de un discurso se relaciona con el grado de *existencialidad* a la hora de definir las amenazas y plantear la respuesta para afrontarlas. A mayor grado de *existencialidad* en la definición de la amenaza, mayor grado de securitización. Dicho esto, el análisis comparativo de los textos nos ha permitido identificar algunas posibles variables que apuntan a la existencia de un mayor o menor grado de securitización de los textos. Pasamos a señalarlas a en la siguiente tabla:

¹⁸ Número de veces que la expresión aparece en el articulado de la Ley.

¹⁹ *Osakidetza* puede traducirse del euskera como *Servicio Vasco de Salud*.



Grado de securitización

Mayor securitización	Menor securitización
La amenaza se define como la “existencia de algo”	La amenaza reside en “no poder hacer/ evitar algo”
El objeto referencial es “existencial”	El objeto referencial NO es “existencial”
OUT ¹	IN
Legislación NO ordinaria	Legislación ordinaria
MENOR número de actores securitizantes	MAYOR número de actores securitizantes
Relación MÁS jerárquica entre los actores securitizantes	Relación MENOS jerárquica entre los actores securitizantes
Noción de seguridad estatocéntrica	Noción de seguridad humana

¹ En la dialéctica fuera-dentro (In-out) se observa que cuando la amenaza se explicita como algo ajeno (de fuera) la securitización tiende a ser mayor.

Fuente: Elaboración propia.

A partir de las variables identificadas en la tabla anterior, observamos que el grado de securitización de la Ley 4/1981 de estado de alarma, excepción y sitio es mayor que el de la Ley 2/2021 del Parlamento vasco de medidas para la gestión de la pandemia de covid-19. A continuación explicamos las razones.

En primer lugar, se observa que el grado de *existencialidad* de la amenaza que se describe es mayor en el caso del texto de la norma 4/1981. En este documento se define la amenaza que legitima la aplicación de la norma de manera claramente existencial. En concreto, se expone que la motivación de la aplicación del texto es la existencia de una amenaza derivada de “circunstancias extraordinarias” o “alteraciones graves de la normalidad”, ya sean estas catástrofes, terremotos, crisis sanitarias o la paralización de servicios esenciales, sin especificar mayores razones para la entrada en vigor de la ley. Así pues, el fin de la vigencia de esta ley solamente vendría motivada entonces por la desaparición de las amenazas. Sólo en ese caso dejaría de tener sentido su aplicación. Mientras tanto, la Ley 2/2021 aprobada por el Parlamento vasco no legitima su entrada en vigor en la existencia de una amenaza, en este caso el virus, sino en las consecuencias de esta. Es decir, en las potenciales dificultades para gestionar la situación por parte de las administraciones públicas y proteger la salud de la ciudadanía. En la Ley 2/2021 la amenaza no es la existencia del virus sino la potencial incapacidad de las administraciones en garantizar el derecho a la salud de sus ciudadanos, lo que muestra un menor grado de *existencialidad* y, por ende, de securitización.

En segundo lugar, los objetos referentes definidos en ambas leyes también dan cuenta del grado de securitización. En el texto de la Ley 4/1981 de estado de alarma, lo amenazado se

describe bajo la expresión de “la normalidad”. A simple vista, la falta de “normalidad” no tiene que por qué ser una amenaza, y menos de carácter existencial. Sin embargo, bajo esta expresión reside, tal como se observa en artículo 11 de la ley, lo que podríamos entender como el funcionamiento o existencia del estado que es, en definitiva, lo que se supone amenazado. Así pues, el probable objeto real²⁰ es la existencia del Estado español y su buen funcionamiento, lo que nos descubre, por cierto, una noción de seguridad profundamente estatocéntrica en la redacción de esta ley.

El texto de la Ley 2/2021 de pandemias, sin embargo, identifica lo amenazado como: la salud pública; la seguridad de las personas; el sistema sanitario vasco en su operatividad. Objetos referentes cuya existencia-inexistencia no es problemática en sí misma sino en la medida que su vigencia garantiza derechos de la ciudadanía²¹. Por esta razón, aunque sería interesante analizar más en profundidad el desarrollo de la ley para observarlo a ciencia cierta, parece que la motivación de la norma incorpora en su redacción una noción multidimensional de la seguridad más cercana a la noción de seguridad humana.

A partir de esta definición del grado de *existencialidad* de las unidades identificadas, también es interesante apuntar que si analizamos la definición de la amenaza a partir de la dialéctica dentro-fuera, cuando se describe esta como algo externo, “circunstancias extraordinarias que alteran la normalidad”, el grado de securitización tiende a ser mayor. En cambio, si la amenaza se describe como algo interno, como la incapacidad de las administraciones públicas de garantizar la salud de la ciudadanía, disminuye.

En tercer lugar, parece que el carácter ordinario o extraordinario de la legislación también podría apuntar otra variable en el grado de securitización. La ley 4/1981 se trata de una norma que regula los regímenes de excepción, herramientas legislativas de excepcionalidad presentes en la jurisprudencia de la mayoría de los países. Por consiguiente, hablamos de una norma cuya entrada en vigor se produce cuando la legislación ordinaria no tiene herramientas para hacerse cargo de una situación. Esta naturaleza no ordinaria de la norma ofrece mayor discrecionalidad al legislador a la hora de su aplicación y apunta a una concentración de la labor securitaria en pocos actores que, además, se relacionan de manera jerárquica entre ellos. Mientras tanto, la Ley 2/2021 tiene carácter ordinario y su entrada en vigor, así como su implementación, se produce a través de los cauces habituales. Para ello, necesita de la aquiescencia de numerosas administraciones y organismos públicos, lo que ofrece una acción de asegurar en la que participan un mayor número de actores securitizantes.

Conclusión

La primera conclusión que podemos extraer es la confirmación de que el modelo de análisis propuesto a partir de la Escuela de seguridad de Copenhague es aplicable la hora de examinar los textos legislativos. La posibilidad de operacionalizar los indicadores textuales propuestos por Buzan et al. (1997), también en este tipo de textos, permite la identificación de su grado de securitización al margen su interpretación jurídica. El análisis permite observar en cada uno de

²⁰ Buzan et al. (1997) incorporan esta categoría de “probable objeto real” para referirse a aquel objeto referencial que no es explícito.

²¹ La anunciación de estos objetos referentes de manera existencial sería la siguiente: “la salud/vida y las personas”.



los documentos la construcción dispar de las *amenazas*, de los objetos referentes y la motivación securitaria que impulsa su redacción. En definitiva, la concepción poliédrica de la seguridad que subyace en cada uno de los textos.

En segundo lugar, cabe señalar que el análisis también ha permitido dibujar algunas variables que indican tendencias sobre el grado de securitización de los textos legislativos (ver en Gráfico 5) que podrían servir de punto de partida para futuras investigaciones. El grado de *existencialidad* a la hora de definir amenazas y objetos referentes, la dialéctica dentro-fuera en la construcción de la amenaza, el carácter ordinario o no ordinario de la legislación analizada, así como el número de actores securitizantes descritos en el texto y su grado de jerarquía, son cuestiones a tener en cuenta.

En este sentido, sería interesante realizar investigaciones que analicen un mayor número de textos legislativos para contribuir a consolidar algunas de estas potenciales variables que participan del grado de securitización y refutar otras. Al mismo tiempo, consideramos de interés incorporar este análisis en un marco de estudio que aborde todo el proceso de securitización de un asunto, en este caso de la crisis sanitaria de la covid-19, desde su emergencia como debate público hasta su redacción en forma de ley. Esta aproximación, más holística, podría ayudar a comprender las interacciones entre los diferentes actores que participan en el proceso y su papel en cada una de las fases de la securitización. Todo ello, con el fin de observar la evolución de los procesos desde su emergencia en el debate político-mediático hasta su traducción en forma de legislación. ●

Referencias

- Ajzenhamer, V. y Rokvic, V. (2021). When audience becomes an actor of securitization: A shift of the security paradigm in the crime of the COVID-19 pandemic. *Sociologija i Prostor*, 59, 55-87.
- Balzacq, T. (2005). The three faces of securitization: Political agency, audience and context. *European Journal of International Relations*, 11 (2), 171-201.
- Bengtsson, L. y Rhinard, M. (2019). Securitization across borders: the case of 'health security' cooperation in the European Union. *West European Politics*, 42 (2), 346-368.
- Boukala, S. y Serafis, D. (2022). Securitization, Emergency and the Rediscovery of Responsibility in Times of Pandemic: Analyzing Political Discourses from the European South. En Oswald, S., Lewiński, M., Greco, S. y Villata, S. (Eds.). *The Pandemic of Argumentation. Argumentation Library* (pp. 203-223). Springer Cham.
- Buzan, B. (1991). New Patterns of Global Security in the Twenty-First-Century. *International Affairs*, 67 (3), 74-97.
- Buzan, B., Wæver, O. y De Wilde, J. (1997). *Security: A New Framework for Analysis*. Lynne Rienner Publishers.
- Buzan, B. (1983). *People, states and fear: The national security problem in international relations*. Wheatsheaf Books.
- Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS) (2021). *Barómetro de febrero 2021. Estudio nº3309*. Recuperado de: https://www.cis.es/cis/export/sites/default/-Archivos/Marginales/3300_3319/3309/es3309mar.pdf
- Gebauer, C. y Müller, P. (2021). Austria and the Global Compact on Migration: the 'populist securitization' of foreign policy. *Comparative European Politics*, 19, 760-778.
- Gil, I. (16.03.20). Emmanuel Macron sobre el coronavirus: "Estamos en Guerra". *El Mundo*.
- Karyotis, G., Conolly, J.V., Collignon, S., Judge, A., Makropoulos, I., Rüdiger, W. y Skleparis, D. (2021). What drives support for social distancing? Pandemic politics, securitization, and crisis management in Britain. *European Political Science Review*, 13, 467-487.
- Kaunert, C., Leonard S. y Wertman, O. (2022). Securitization of COVID-19 as Security Norm: WHO Norm Entrepreneurship and Norm Cascading. *Social Sciences*, 11 (7), 266.
- Kirk, J. (2022). 'The cure cannot be worse than the problem': securitising the securitisation of COVID-19 in the USA. *Contemporary Politics*, 1-20. <https://doi.org/10.1080/13569775.2022.2095762>
- Kuteleva A. y Clifford, A.J. (2021). Gendered securitization: Trump's and Putin's discursive politics of the COVID-19 pandemic. *European journal of international security*, 6 (3), 301-317.
- Ley 2/2021, de 24 de junio, de medidas para la gestión de la pandemia de COVID-19. Boletín Oficial del País Vasco

- (BOPV), núm. 128, de 30 de junio de 2021, p. 3721.
- Ley 33/2011, de 4 de octubre, General de Salud Pública. Boletín Oficial del Estado (BOE), núm. 240, de 5 de octubre de 2011, p. 15623.
- Ley orgánica 9/1992, de 23 de diciembre, de transferencia de competencias a Comunidades Autónomas que accedieron a la autonomía por la vía del artículo 143 de la constitución. Boletín Oficial del Estado (BOE), núm. 308, de 24 de diciembre de 1992, pp. 28426-28427.
- Ley orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio, Boletín Oficial del Estado (BOE), 134, de 5 de junio de 1981, p. 12774.
- Molnár, A., Takács, L. y Jakusné Harnos, É. (2020). Securitization of the COVID-19 pandemic by metaphoric discourse during the state of emergency in Hungary. *International Journal of Sociology and Social Policy*, 40 (9-10), 1167-1182.
- Nunes, J. (2020). The COVID-19 pandemic: securitization, neoliberal crisis, and global vulnerabilization. *Reports in Public Health*, 36 (4), 1-4. Recuperado de: <https://blog.scielo.org/wp-content/uploads/2020/05/1678-4464-csp-36-05-e00063120-en.pdf>
- Organización Mundial de la Salud (2022). *Coronavirus disease (COVID-19) pandemic*. Recuperado de: <https://www.who.int/emergencias/diseases/novel-coronavirus-2019> (17 de agosto de 2022).
- Organización Mundial de la Salud (2010). *¿Qué es una pandemia?*. Recuperado de: https://www.who.int/csr/disease/swineflu/frequently_asked_questions/pandemic/es/ (13.06.2022).
- Organización Mundial de la Salud (2005). *Reglamento Sanitario Internacional (RSI)*. Recuperado de: <https://www.who.int/es/publications/i/item/9789241580496>
- Orozco Restrepo, G.A. (2020). El aporte de la Escuela de Copenhague a los estudios de seguridad. *Fuerzas Armadas y Sociedad*, 1, 141-162.
- Pardo, P. (24.03.2020). Donald Trump: "El remedio no puede ser peor que la enfermedad". *El Mundo*.
- Real Academia Española (s.f.). *Diccionario de la lengua española*. Recuperado de: <https://dle.rae.es>
- Riquelme, J. y Sepúlveda J.P. (12.06.2020). *El COVID-19, las Naciones Unidas y la Seguridad Internacional*. Recuperado de: <https://www.iri.edu.ar/index.php/2020/06/12/el-covid-19-las-naciones-unidas-y-la-seguridad-internacional/> (12.05.2022).
- Salter, M.B. (2008). Securitization and Desecuritization: a dramaturgical analysis of the Canadian Air Transport Security Authority. *Journal of international relations and development*, 11 (4), 321-349.
- Sánchez, P. (13.03.2020). Declaración institucional del presidente del gobierno anunciando el Estado de Alarma en la crisis del coronavirus. lamoncloa.gob.es.
- Sisco, C. y Chacón O. (2004). Barry Buzan y la teoría de los complejos de seguridad. *Revista venezolana de ciencia política*, 25, 125-146.
- Stritzel, H. (2012). Securitization, power, intertextuality: Discourse theory and the translations of organized crime. *Security Dialogue*, 46 (6), 549-567.
- Stritzel, H. (2007). Towards a Theory of Securitization: Copenhagen and Beyond. *European Journal of International Relations*, 13, 357-383.
- Tratado de Schengen. Acuerdo entre los gobiernos de los Estados de la Unión Económica de Benelux, de la República Federal de Alemania y de la República Francesa relativo a la supresión gradual de los controles en las fronteras comunes. Art. 28.4 de junio de 1985.
- Urkullu, I. (14.02.2021). Artículo del lehendakari Iñigo Urkullu: "Paciencia y constancia, lo vamos a conseguir". *Deia*.
- Weber, P. (24.03.2020). Texas: gente debe volver a trabajar, dice vicegobernador. *Chicago Tribune*.
- Zavaleta, S.K. (2015). El concepto de seguridad humana en las relaciones internacionales. *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, 10 (1), 65-87.

La crisis del covid-19 en la alteración del orden internacional: la pandemia como shock hegemónico en la disputa entre Estados Unidos y China

BORJA MACÍAS URBANO*

RESUMEN

Las competiciones entre potencias por consolidar una posición hegemónica en el panorama internacional han sido objeto de estudio recurrente en las relaciones internacionales, dando lugar a numerosos análisis sobre la evolución del fenómeno de la hegemonía global. La crisis global del covid-19 ha introducido un nuevo elemento a la hora de analizar las relaciones entre estados, ya que se han evidenciado las asimetrías existentes no solo a la hora de gestionar la pandemia, sino a la hora de adquirir y/o mantener una posición dominante en el tablero geopolítico actual. Este hecho disruptivo ha afectado a las relaciones de competición entre Estados Unidos y la República Popular de China, actores que estaban inmersos en una competición estratégica por la hegemonía global. Con este punto de partida, el sentido de nuestra investigación plantea la hipótesis de que la pandemia ha supuesto un elemento determinante en la evolución y la intensificación de la competencia por la hegemonía entre Estados Unidos y la República Popular de China. Si hasta ahora las disputas hegemónicas se han resuelto mediante conflictos entre los contendientes o en contextos de guerra, a nuestro juicio, la pandemia puede ser un elemento disruptivo que determine la evolución de la competición entre Estados Unidos y China y condicione que actor será hegemónico y que modelo de hegemonía se implantará en el largo plazo.

Con este punto de partida, elaboraremos un marco teórico que permita comprender los fenómenos de auge y caída de las potencias hegemónicas. Partiendo del acercamiento a la hegemonía a nivel teórico, incluiremos elementos de análisis que permitan profundizar en la comprensión acerca de cómo se producen las disputas en el ámbito de la hegemonía en la actualidad. En consonancia con este objetivo, los elementos clave que utilizaremos serán la teoría de la interdependencia compleja desarrollada por Joseph Nye y Robert Keohane, la importancia del sistema internacional de postguerra, la conceptualización de los shocks hegemónicos de Seva Gunitsky y la influencia que la variable nuclear tiene en el tablero geopolítico actual.

Partiendo de la complejidad existente a la hora de operacionalizar conceptos como la hegemonía y las disputas hegemónicas, es imprescindible dotar de elementos de carácter empírico a nuestra investigación. Por lo tanto, el análisis teórico se verá complementado con el análisis de variables de carácter cuantitativo y cualitativo para confirmar o refutar nuestra hipótesis. Para ello, partiremos de un análisis comparado entre Estados Unidos y China en el ámbito económico para determinar en qué medida ha afectado la pandemia a la competición entre ambos actores y analizaremos la evolución de los datos de la pandemia que han tenido en ambos países. Por último, tras abordar los datos de carácter empírico, analizaremos las estrategias diplomáticas que ambos actores han utilizado a la hora de abordar la crisis global y la efectividad que han tenido sus modelos de gestión sanitaria.

PALABRAS CLAVE

Covid-19; Estados Unidos; China; Hegemonía; Geopolítica.



TITLE

The covid-19 crisis in the disruption of the international order: The Pandemic as hegemonic shock in the dispute between United States and China

EXTENDED ABSTRACT

The competition between powers to consolidate a hegemonic position on the international scene has been a recurrent object of study in International Relations, giving rise to numerous analyses of the evolution of the phenomenon of global hegemony. The global Covid-19 crisis has introduced a new element into the analysis of relations between states, as it has revealed the asymmetries that exist not only in managing the pandemic, but also in acquiring and/or maintaining a dominant position on the current geopolitical chessboard. This disruptive event has affected the competitive relations between the

DOI:

<https://doi.org/10.15366/relacionesinternacionales2023.52.004>

Formato de citación recomendado:

MACÍAS URBANO, Borja (2023). "La crisis del covid-19 en la alteración del orden internacional: la pandemia como shock hegemónico en la disputa entre Estados Unidos y China", *Relaciones Internacionales*, nº 52, pp. 71-91.

* Borja MACÍAS URBANO,

Universidad Pública del País Vasco-Euskal Herriko Unibertsitatea (UPV/EHU). Contacto: bmacias27@hotmail.com

Recibido:

02/09/2022

Aceptado:

19/12/2022

United States and the People's Republic of China, players who were engaged in a strategic competition for global hegemony. With this starting point, the direction of our research hypothesizes that the pandemic has been a determining element in the evolution and intensification of the competition for hegemony between the United States and the People's Republic of China. If up to now hegemonic disputes have been resolved through conflicts between contenders or in the context of war, in our opinion the pandemic could be a disruptive element that determines the evolution of the US-China competition and conditions which actor will be hegemonic and which model of hegemony will be implemented in the long term.

With this starting point, we will elaborate a theoretical framework to understand the phenomena of the rise and fall of hegemonic powers. Starting from a theoretical approach to hegemony, we will include elements of analysis that will allow a deeper understanding of how disputes in the field of hegemony take place at present. In line with this objective, the key elements we will use will be: the theory of complex interdependence developed by Joseph Nye and Robert Keohane, the importance of the post-war international system, Seva Gunitsky's conceptualization of hegemonic shocks, and the influence that the nuclear variable has on the current geopolitical chessboard.

Going deeper into the theoretical realm, authors such as Wallerstein or Agnew contribute to establishing the basis for understanding hegemony at a conceptual level. However, hegemony does not take a simple definition as it is part of an adaptive process. Due to this adaptability, authors such as Kindleberger or Gilpin offer us a starting point to understand how hegemonic transitions take place and provide us with tools to understand these processes. Although the authors of reference in the field of international politics offer us a solid basis for understanding the processes of hegemony, it is necessary to bring to the discussion the current debates on this object of study. Therefore, these analyses will be complemented by current authors, where we highlight mainly two: Graham Allison and Seva Gunitsky. With regard to Allison's contribution, we will briefly analyze his theorization of the Thucydides Trap and consider whether a conventional war between powers aspiring to conquer hegemony is still inevitable today. In the case of Gunitsky, we will focus on his conceptualization of hegemonic shocks, arguing from a scientific point of view that disputes between great powers do not necessarily end in a conventional war, but these shocks are the elements that end up facilitating hegemonic transitions.

Subsequently, we will analyze the influence of three elements that in our opinion are conditioning processes of hegemony and conditioning hegemonic transitions at the present time. These three elements are: the post-war international system, complex interdependence and the nuclear capability of states. These three elements limit the ability of the great powers to initiate a conventional war between the hegemon and the contenders. The international system establishes a unity of action between the United States and Europe that different countries respect or fear to challenge, while economic, political and social dependencies result in reciprocal effects in case of conventional war and the nuclear variable discourages war between nuclear powers due to Mutually Assured Destruction. These elements condition the current disputes between the United States and China, forcing both contenders to seek new strategies to advance in the consolidation of a dominant position. In addition, these limitations mean that the hegemonic shocks theorized by Gunitsky become a key element in understanding how hegemonic disputes are currently settled.

After providing sufficient theoretical elements to understand the current global situation, we will move on to the empirical part by analyzing three areas in order to conclude whether the pandemic has been a determining factor between the two actors. Understanding the complexity of operationalizing concepts such as hegemony and hegemonic disputes, it is essential to provide our research with empirical elements. Therefore, the theoretical analysis will be complemented with the analysis of quantitative and qualitative variables to confirm or refute our hypothesis. To do so, we will start with a comparative analysis between the United States and China in the economic sphere to determine to what extent the pandemic has affected competition between both actors and we will analyze the evolution of the pandemic data in both countries. We will analyze various economic aspects because an intensification of economic disputes is a symptom of the hegemon's loss of power, and we will be able to observe whether its economic supremacy is threatened by China. After focusing on economic variables, it is essential to analyze the infections and deaths caused by Covid-19. This is due to the fact that the internal management of the pandemic is an element of great importance since, in addition to measuring the capacities of the health systems, it contributes to offer an image of leadership and a reference to the rest of the actors. Finally, after addressing the empirical data, we will analyze the diplomatic strategies that both actors have used in dealing with the global crisis. While measurable data may reflect certain objectifiable trends regarding the impact of Covid-19 on the U.S.-China dispute, analysis of the diplomatic strategies developed by both actors is also important. At this point, we will analyze those carried out by the United States and China, focusing mainly on Beijing's strategy because it has proved to be a more complex. For this purpose, we will analyze the coronavirus diplomacy developed by Beijing, establishing itself as a major supplier of medical supplies globally and the enhancement of its soft power following its response to the coronavirus crisis. In the case of the United States, we will focus more briefly on the communicative strategy followed by the Trump administration after the outbreak of the crisis.

KEYWORDS

Covid-19; United States; China; Hegemony; Geopolitics.



Introducción e hipótesis: La pandemia y las relaciones de competición entre Estados Unidos y China

El 31 de diciembre de 2019, la República Popular de China comunicaba a la oficina de la Organización Mundial de la Salud (OMS) en ese país la detección de distintos casos de una neumonía atípica que posteriormente se revelaría como el SARS-Cov-2¹. Días más tarde, las autoridades chinas detectaban el posible origen de la epidemia en el mercado de mariscos de Huanan, localizado en la ciudad de Wuhan. Tras un periodo de incertidumbre, China decidió aplicar una férrea política de confinamiento de su ciudadanía imponiendo restricciones a la movilidad acorde a la extensión de la enfermedad. A pesar de la contención y el control ejercido, el desconocimiento acerca del nuevo virus unido a cierta falta de políticas de antelación, dio como resultado que el virus se extendiese en la práctica totalidad de países del mundo. En estas condiciones, la OMS declara el 12 de marzo de 2020 la crisis del covid-19 como pandemia global (OMS, 2020) desatándose una de las epidemias más virulentas de los últimos años y desencadenando una crisis que afectaría de manera global a la economía, la política, la salud y la sociedad.

La crisis del covid-19 ha obligado a reposicionar las relaciones de los distintos actores que compiten en la arena global. Desde el punto de vista de las relaciones internacionales y de la misma forma que posteriormente lo ha hecho la Guerra de Ucrania, la crisis del covid-19 ha actuado como un elemento disruptivo intensificando las contradicciones existentes entre los actores internacionales. Entre los múltiples escenarios a los que la pandemia ha afectado, se encuentra la agudización de la competición entre Estados Unidos y la República Popular de China, confrontación que lejos de ser una simple pugna económica adquiere el rango de lucha por la hegemonía mundial.

Aunque la competición hegemónica entre Estados Unidos y China se hace patente en el contexto de la crisis del año 2008, la crisis del covid-19 ha agudizado la pugna entre ambos actores intensificando las relaciones de competición ya existentes. De hecho, la evolución y la intensificación de las dinámicas de disputa entre ambos actores ha hecho que proliferen infinidad de estudios que ofrecen análisis acerca de la confrontación entre Estados Unidos y la República Popular de China. Son numerosas las publicaciones científicas que han analizado las relaciones de competición de ambos actores desde diferentes puntos de partida (ver Jacques, 2009; Miller, 2019; Shambaugh, 2013; Halper, 2010; Allison, 2017; Mazarr et al., 2018; Liu M., 2015; Arrighi, 2007), sin embargo, el contexto surgido a consecuencia de la pandemia ha alterado determinados escenarios y acelerado unas relaciones que ya se encontraban en un contexto de disputa y enfrentamiento.

Con todo ello, el objetivo de este artículo es analizar la influencia que la crisis del covid-19 ha tenido en la competición hegemónica entre Estados Unidos y China y observar alteraciones destacables que la pandemia ha provocado en la confrontación por la hegemonía. En consonancia con este punto de partida, consideramos que la crisis provocada por la pandemia ha agudizado la competición entre ambos actores actuando como un *shock hegemónico* y favoreciendo un escenario en el cual China comienza a postularse como alternativa a la hegemonía estadounidense. Para ello, abordaremos la investigación desde una metodología cualitativa, aunque incluiremos en la misma distintos elementos de carácter cuantitativo. En consonancia con esta metodología, realizaremos

¹ Es pertinente diferenciar entre el SARS-Cov-2 y el covid-19, siendo el primero el virus respiratorio en sí y el segundo la enfermedad provocada por este virus.

un análisis comparado de distintos indicadores económicos de Estados Unidos y China en un contexto pandémico y compararemos los datos de contagios y muertes por covid-19 en ambos países. Por último, analizaremos las estrategias de diplomacia sanitaria llevadas a cabo por ambos actores.

I. Aproximaciones teóricas y shocks hegemónicos.

Las disputas en el campo de la hegemonía y el orden internacional han suscitado innumerables debates teóricos y científicos estableciendo infinidad de aproximaciones al fenómeno de la hegemonía global. Debido a esta diversidad de aproximaciones, existen múltiples definiciones y enfoques referentes a la hora de definir el concepto de hegemonía global.

De las distintas definiciones planteadas en el mundo académico, nosotros queremos poner el foco en dos, concretamente en las propuestas de Immanuel Wallerstein y John Agnew. En su propuesta, Immanuel Wallerstein define la hegemonía de la siguiente manera:

“Una situación en la cual la rivalidad en curso de los denominados ‘grandes poderes’, se encuentra tan desbalanceada que un poder es el verdadero primus inter pares, es decir, un poder que puede imponer reglas y deseos en áreas de carácter económico, político, militar y cultural.” (Wallerstein, 1984, p. 38).

John Agnew por su parte, define la hegemonía como “la mezcla entre coerción y consenso que permite a un estado o grupo de actores establecer reglas para las interacciones económicas, políticas y militares y el movimiento a través del espacio y el tiempo” (Agnew, 2005, p. 37).

Si bien la suma de ambas definiciones no resuelve la enorme complejidad teórica en este campo de estudio, nos ofrece un punto de partida idóneo para poder abordar la competición hegemónica entre Estados Unidos y China. Ateniéndonos a estas dos definiciones, debemos considerar que la hegemonía es una situación de superioridad de un estado en un contexto de competición entre grandes poderes donde el hegemón aplica distintos mecanismos de consenso y coerción para perpetuar su posición. Por lo tanto, cuanto hablamos de hegemonía no nos referimos a una simple dominación coercitiva, ya que como afirma Worth (2015, p. 3), el eje de la discusión teórica en torno al estudio de la hegemonía siempre ha sido la combinación entre elementos de consenso y elementos de carácter coercitivo.

En este sentido, Charles Kindleberger en *The World in Depression: 1929-1939*, obra que estableció las bases de la teoría de la estabilidad hegemónica (citado en Kirshner et al., 1997, pp. 338-339), defendía que es necesario que un hegemón que provenga a los demás países de bienes públicos, fomentando así la cooperación entre países. De hecho, de acuerdo con Kindleberger (1973, p. 292), la ausencia por parte del Reino Unido y Estados Unidos de la capacidad de proveer bienes y servicios financieros produjo la crisis de 1929, factor que a la postre determinaría el declive hegemónico del Imperio británico. Por lo tanto, un hegemón debe proveer de bienes



y servicios al resto de actores para poder erigirse como referencia global. En búsqueda de este objetivo, los hegemones crean instituciones económicas y de seguridad para favorecer sus intereses, pero integrando a la vez a distintos actores, creando así una estructura formada por elementos de coerción y consenso (Acharya, 2014, p. 34).

Aunque podamos extrapolar elementos comunes en las distintas hegemonías, lo cierto es que cada modelo tiene sus particularidades adaptadas a las condiciones internas de los estados. Gramsci (1980, p. 58) defendía que las relaciones de los estados-nación tienden a confundirse con las relaciones internacionales, creando así combinación particulares. Por lo tanto, el tipo de hegemonía que ejerce un estado nación está determinado por su composición interna, de ahí que aunque podamos extrapolar elementos comunes, los hegemones ejecuten su capacidad de establecer relaciones de poder de distintas maneras en el ámbito de la política internacional. Es así como se desarrolla una estrategia geopolítica que está determinada por la posición social y los intereses de la red de actores que conforma un proyecto hegemónico y por la estructura global en la que operan (De Graaf y Van Apeldoorn, 2010, p. 404).

Existe un amplio debate acerca de la categorización como hegemones de las grandes potencias, dando como resultado numerosas perspectivas a la hora de considerar qué potencias han alcanzado en la historia el grado de hegemón global. Wallerstein (2011, p. 38) defiende que existen tres tipos de Ciclos Hegemónicos: Provincias Unidas (siglo XVII), Gran Bretaña (siglo XIX) y Estados Unidos (siglo XX). Autores como Arrighi (1994) en cambio, defienden que existen cuatro ciclos hegemónicos sumando a los tres mencionados el Ciclo Genovés. Robert Cox (2016, pp. 147-148) por su parte considera que únicamente Gran Bretaña y Estados Unidos han sido verdaderas potencias hegemónicas. Por último, autores como David Wilkinson (2000, pp. 68-74) o Zbigniew Brzezinski (1998, p. 33), sostienen con diversas matizaciones que solo Estados Unidos ha logrado alcanzar una hegemonía global real superior cuantitativa y cualitativamente al poder alcanzado por otras potencias.

Pese a las discusiones teóricas sobre el estatus de hegemón de las potencias destacadas, existe un consenso en lo que respecta a afirmar que toda potencia hegemónica experimenta procesos de auge y caída de su poder global. Las teorías de la sucesión hegemónica defienden que todo hegemón debe afrontar en un momento determinado un proceso de declive y perder su posición dominante frente a otra potencia en ascenso (Agnew y Corbridge, 1995, p. 103). Debido a esta tendencia, Robert Gilpin (1988, p. 595) argumenta que surgen estados subordinados que entran en conflicto con los actores hegemónicos. Así se crea un escenario donde las viejas hegemonías mantienen su ventaja debido al enorme capital acumulado, mientras que los nuevos contendientes con nuevas innovaciones económicas surgen eventualmente para superar al hegemón en caída y repetir otra vez el proceso de ascenso y caída (Kwon, 2011, p. 597).

Por lo tanto, cuando dos potencias entran en disputa por una posición hegemónica, se produce un proceso de confrontación que en numerosas ocasiones deriva en una guerra. De ahí la teorización de la denominada *Trampa de Tucídides* que realizó Graham Allison (2017, p. 12), que afirma que todo choque entre grandes poderes da como consecuencia la inevitabilidad de un conflicto armado entre el hegemón y la potencia en ascenso². Sin embargo, no todas las transiciones

² Aunque es Graham Allison (2017) quien popularizó conceptualmente la *Trampa de Tucídides*, fueron los teóricos adscriptos a la teoría de la

hegemónicas han generado una guerra o han acabado con el antiguo orden (Ikenberry, 2008, p. 25). Concretamente, el único proceso de sucesión hegemónica moderna que se produjo sin mediar una guerra entre ambos contendientes fue el traspaso de poder entre el Imperio británico y los Estados Unidos, mientras que otras sucesiones previas se produjeron mediante guerras (Clark, 2011, p. 23). A pesar de este factor, es imprescindible apuntar que dicha transición se dio en dos contextos de guerra abierta (Primera y Segunda Guerra Mundial) que contribuyeron a establecer un escenario propicio para que se produjese esa sucesión hegemónica.

Observando los ejemplos históricos podemos deducir que, para darse una transición hegemónica debe producirse un hecho disruptivo que afecte al poder de los estados y que determine la transición entre el hegemón consolidado y la potencia en ascenso. Hasta ahora, los hechos disruptivos que permiten las sucesiones hegemónicas se han desarrollado mediante el conflicto armado entre contendientes o en contextos de guerra que involucran los intereses de las potencias en liza.

Estos elementos conflictuales son lo que Seva Gunitsky conceptualiza como *shocks hegemónicos*, que define como “hechos disruptivos que ofrecen ventanas de oportunidad y permiten a potencias ascendentes imponer determinados regímenes o influir en la estructura de incentivos para alterar los comportamientos de otros actores” (Gunitsky, 2017, pp. 3-4).

De acuerdo con Gunitsky (2014, p. 563), los shocks hegemónicos: a) Producen ventanas de oportunidad para la imposición de regímenes políticos reduciendo los costes de las ocupaciones externas; b) Permiten a las potencias en ascenso establecer redes de comercio y patronazgo y permiten desarrollar cambios en las preferencias institucionales de los actores domésticos y en las capacidades de sus alianzas; c) Inspiran procesos de imitación por credibilidad, revelando la efectividad de sus regímenes a audiencias externas. Los shocks crean así, oportunidades únicas y poderosos incentivos para realizar reformas domésticas, facilitar los cambios de régimen y permitir a las potencias en ascenso cambiar de manera exógena las preferencias, incentivos y capacidades de los actores domésticos (Gunitsky, 2017, p. 232).

Por lo tanto, estos shocks hegemónicos son elementos que alteran el equilibrio de poder global y permiten a las potencias ascendentes comenzar a establecer de manera más o menos abrupta un nuevo modelo hegemónico. Sin embargo, un shock no es el único factor explicativo para entender cómo se producen las transiciones hegemónicas. Es la capacidad de las potencias en conflicto para explotar las condiciones que provocan estos shocks, lo que determinará el éxito o no de una transición hegemónica. Por ello, las potencias en ascenso deben consolidar sus avances frente al hegemón mediante la explotación adecuada de estas ventajas. Solo así, las potencias en ascenso podrán encarar una sucesión hegemónica que les permita establecer un liderazgo global efectivo y duradero.

estabilidad hegemónica, más concretamente Robert Gilpin (1988), quien utilizó las enseñanzas de Tucídides en la *Guerras del Peloponeso* para conceptualizar la inevitabilidad de la guerra en las disputas hegemónicas.



2. El orden internacional de postguerra, interdependencia compleja y variable nuclear

A la hora de explicar por qué los shocks hegemónicos en el contexto actual no se desarrollan exclusivamente mediante conflictos armados entre los contendientes, debemos destacar tres factores que condicionan el desarrollo de estos hechos disruptivos: 1) El orden internacional promovido por Estados Unidos tras la Segunda Guerra Mundial; 2) Las relaciones de interdependencia compleja entre estados y actores internacionales; 3) La capacidad nuclear de los estados y la Destrucción Mutua Asegurada.

En primer lugar, la arquitectura institucional creada por Estados Unidos tras la Segunda Guerra Mundial contribuyó a consolidar su hegemonía y a establecer un sistema global que integraría a los demás estados. Con este objetivo, Estados Unidos instauró un “orden liberal-capitalista de libre comercio que abarcara la totalidad del mundo, en que Estados Unidos ocuparía el primer lugar automáticamente en virtud de su poder económico y actitud ejemplar” (Anderson, 2013, pp. 158-159). Tal y como señala Ikenberry (2011, p. 61), el sistema implantado por Estados Unidos es un sistema jerárquico, pero también está organizado alrededor de relaciones abiertas basadas en determinadas reglas.

De acuerdo con Skidmore (2011, p. 60) el orden internacional de postguerra estaba basado en un sistema hegemónico donde Estados Unidos proveía bienes colectivos internacionales a través de instituciones multilaterales, a la vez que reclama una posición privilegiada que le permite una relativa libertad de acción comparado con otros estados. Debido a este, Estados Unidos adquiere la capacidad de proveer de bienes y servicios al resto de países.

La estabilidad del sistema internacional auspiciado por Estados Unidos estaba garantizada en los intercambios comerciales, pero también mediante sus alianzas políticas, principalmente a través de su alianza estratégica con los países europeos. Las élites de Estados Unidos tras la Segunda Guerra Mundial fueron capaces de establecer lazos con sus contrapartes europeos, creando así el concepto de comunidad política transnacional (Gill y Law, 1989, p. 475). Esta política de alianzas contribuyó al establecimiento de un eje euroatlántico que vinculaba a los países europeos a las bases principales de la hegemonía estadounidense. De acuerdo con Brzezinski (2012, p. 20), tras el final de la Guerra Fría las relaciones transatlánticas no solo suponen el paso final hacia la consolidación como superpotencia global, sino que, junto con la Unión Europea, se logra una revitalización de la predominancia de Occidente como la capacidad de ejercer un rol global. Debido a la alianza euroatlántica formada tras la guerra, los conflictos bélicos en los países del atlántico carecen de sentido en la medida que los países europeos se subordinaron a la estrategia global de Estados Unidos. La importancia de esta alianza se hace patente en contextos de crisis como la Guerra de Ucrania, evidenciando los esfuerzos de Norteamérica por reconfigurar su alianza con Europa en un contexto de disputa.

El segundo de los elementos clave para entender las disputas hegemónicas son las relaciones de interdependencia compleja desarrolladas en el periodo de postguerra. Las transiciones hegemónicas en los siglos XX y XXI se han convertido en fenómenos de mayor complejidad en la medida que vivimos en un mundo cada vez más interconectado y es aquí donde comienza a hacerse patente el fenómeno de la interdependencia. Con el avance de la globalización surge el

fenómeno de la *interdependencia compleja* desarrollado por Joseph Nye y Robert Keohane que afirman que “en política mundial, la interdependencia se refiere a situaciones caracterizadas por efectos recíprocos entre países o entre actores de diferentes países” (Nye y Keohane, 1989, p. 7).

La interdependencia aparece solamente cuando las relaciones entre actores son costosas de romper, siendo lógico que se den situaciones de interdependencia entre actores antagónicos, dado que, estos compiten por los mismos objetivos, utilizan tecnología similar y buscan ganar sobre los mismos aliados o adquirir el mismo estado que estos (Rosecrance y Stein, 1973, pp. 3-7). No importan los costes que tenga la situación de interdependencia, sino que se interprete presumiblemente como la mejor de las opciones, por ello, los beneficios se deben definir en términos de valores positivos entre las dos partes y en las consecuencias perjudiciales derivadas de romper esas relaciones (Baldwin, 1980, pp. 482-483).

La interdependencia compleja establece por tanto una situación de efectos recíprocos que vinculan a los países entre sí, de manera que las acciones que promueven los actores tienen efecto en múltiples dimensiones. La propia crisis del covid-19 sirve como ejemplo de las conexiones económicas, productivas y de salud existentes en nuestro mundo y que una crisis desatada en una parte concreta del mundo puede afectar al resto de actores en la política internacional. Este escenario de efectos recíprocos es uno de los elementos que contribuye a minimizar los conflictos bélicos entre los estados, principalmente los vinculados a profundas relaciones de interdependencia compleja.

Por último, la tercera de las variables que limitan los escenarios de guerra entre un hegemon y un aspirante es la capacidad nuclear de los estados y la *Destrucción Mutua Asegurada*. La variable nuclear transforma de lleno la política internacional ya que como afirmaba Kenneth Waltz (1990, p. 734), incluso con números inmensamente desproporcionados, una pequeña fuerza inhibe el uso de fuerza nucleares mayores. Por lo tanto, la variable nuclear reduce drásticamente las posibilidades de una guerra abierta entre potencias que cuenten con capacidad nuclear, aun cuando esta capacidad es dispar. De esta forma, los grandes poderes buscan lograr sus objetivos mediante otro tipo de métodos debido al riesgo de escalada, convirtiéndose las armas nucleares en un desincentivo a la hora de desatar una guerra convencional (Sloan, 2021, p. 104). Por ende, se cumple la máxima que afirmaba John Mueller (1989, p. 219), que señalaba que la guerra entre países desarrollados se vuelve impensable desde un punto de vista racional.

Resumiendo, el potencial coste de la guerra entre superpotencias ha aumentado a causa de factores tan importantes como la disuasión nuclear, pero también por la interdependencia económica (Yang, 2018, p. 216) así como a la política de alianzas implantada por Estados Unidos que consiguió que determinados países principalmente europeos se subordinaran a su proyecto hegemónico. Por lo tanto, estas variables contribuyen a delimitar la guerra abierta entre potencias que pugnan por convertirse en un hegemon, dando lugar a que los denominados shocks hegemónicos se produzcan mediante acontecimiento más complejos que la guerra convencional.



3. La crisis del covid-19 como shock hegemónico: análisis comparado de variables económicas

En un contexto donde Estados Unidos continúa ejerciendo su hegemonía a través del sistema internacional, los conflictos entre Estados Unidos y China están condicionados por la interdependencia compleja existente entre ambos países y con la capacidad nuclear de ambos actores restringiendo las opciones de iniciar una guerra abierta. En este escenario se inicia la crisis del covid-19, que de la misma forma que posteriormente ha ocurrido con la Guerra de Ucrania, supone un shock hegemónico en la medida que, ha contribuido a abrir una ventana de oportunidad para que China mejore su posición en el ámbito internacional.

Las relaciones entre Estados Unidos y China ya venían marcadas por la guerra comercial iniciada en 2018 por la administración norteamericana. Iniciar una guerra comercial contra el gigante asiático perseguía dos objetivos, revertir o reducir el déficit comercial estadounidense y ralentizar el desarrollo tecnológico del gigante asiático atacando directamente al plan estratégico de Beijing *Made in China 2025* (Zhang, 2018, p. 56). Sin embargo, el objetivo final de esta escalada comercial era la imposición de la agenda de seguridad nacional de Estados Unidos sobre el comercio global, blindando principalmente a los sectores industriales del acero y el aluminio (Steinbock, 2018, pp. 540-541). Junto a estos factores, la guerra comercial se pone en marcha para limitar el ascenso de China y revertir la pérdida de competitividad estadounidense.

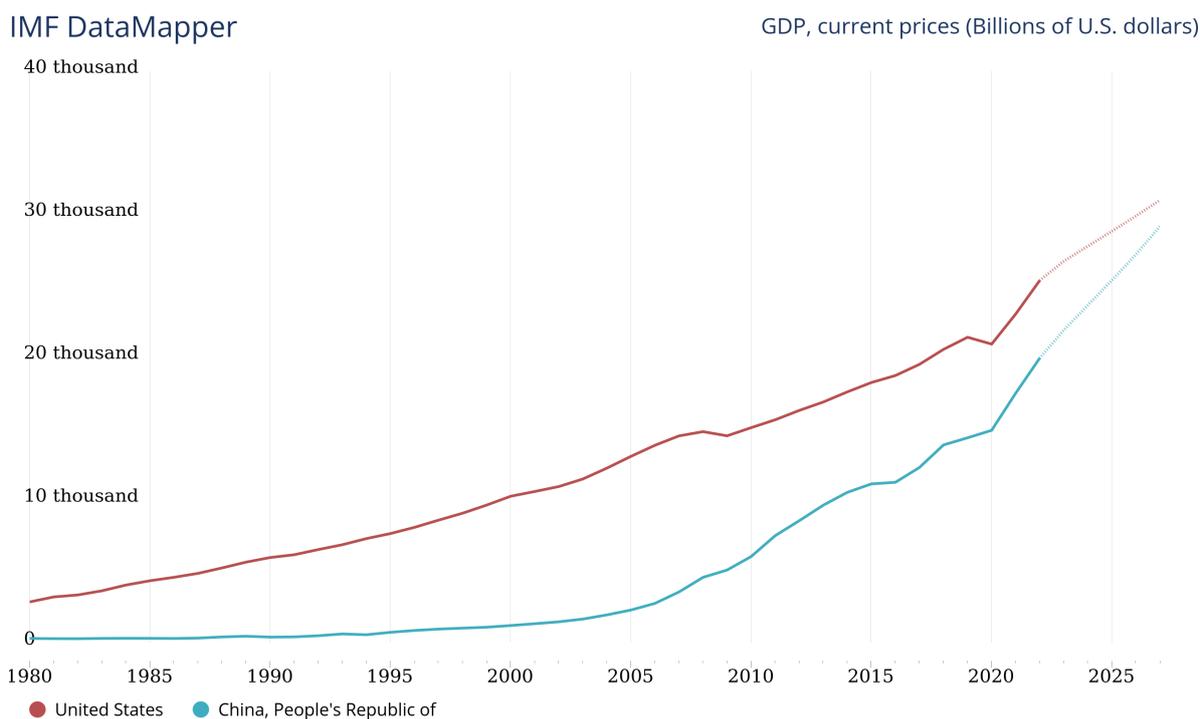
La guerra comercial experimentaría tres fases: La primera fase de enero a septiembre de 2018, comenzaría con la imposición de aranceles a China por parte de Estados Unidos y tendría su respuesta por parte de Beijing en abril. Una segunda fase iniciada en diciembre de 2018, donde se pactó una tregua en la aplicación de los aranceles y que en junio sería suspendida reanudando el conflicto comercial. Por último, una tercera fase iniciada en diciembre de 2019 con el anuncio de un acuerdo que debía firmarse en enero (Hammonds et al., 2021, p. 86; Bown, 2021, pp. 821-822). Dicha guerra tendría punto y final en enero de 2020 cuando ambos países firmaron la Fase Uno del acuerdo que permitiría la desescalada de la tensión comercial (Fajgelbaum y Khandelwal, 2021, p. 1). Precisamente, la interdependencia económica entre estos países jugó un papel fundamental en la suspensión de la guerra comercial.

Aunque se rubricase un acuerdo de desescalada entre Washington y Beijing, la intensificación de las disputas entre ambos actores volvería a acrecentarse en el momento que el covid-19 pasa a ser una enfermedad que afecta exclusivamente a China a un problema sanitario global, dando lugar a una crisis con importantes implicaciones para la política y la economía global. En consonancia con el concepto de shock, Lipsky (2020, p. 116) afirma que las crisis pueden crear oportunidades a largo plazo para cambios transformacionales que posibilitan alteraciones en comportamientos políticos e interacciones económicas, de la misma forma, pueden magnificar las consecuencias de determinadas decisiones políticas e insertar nuevas ideas en las instituciones. Siguiendo esta idea, el shock que ha supuesto el covid-19 abre una ventana de oportunidad para China para avanzar en su desarrollo económico, consolidarse como países proveedor de bienes y servicios y mejorar su imagen a nivel global tejiendo nuevas alianzas.

Entre los elementos en los que debemos poner el foco se encuentra la competición

económica entre ambos actores. Aunque China fuese el primer país en imponer medidas de estricto confinamiento, también fue el primero en levantarlas y volver a la actividad económica, aunque su economía no se recuperaría hasta los últimos meses de 2020 (Wang y Sun, 2021, p. 73). Pese a las críticas iniciales a la gestión de la pandemia, lo cierto es, que la recuperación de su economía se produjo de una manera más acelerada que el resto de las economías mundiales. En esta línea, pasaremos a analizar de manera comparada, determinados datos económicos que puedan reflejar alteraciones derivadas de la crisis del coronavirus.

Tabla Número 1: PIB comparado Estados Unidos – China



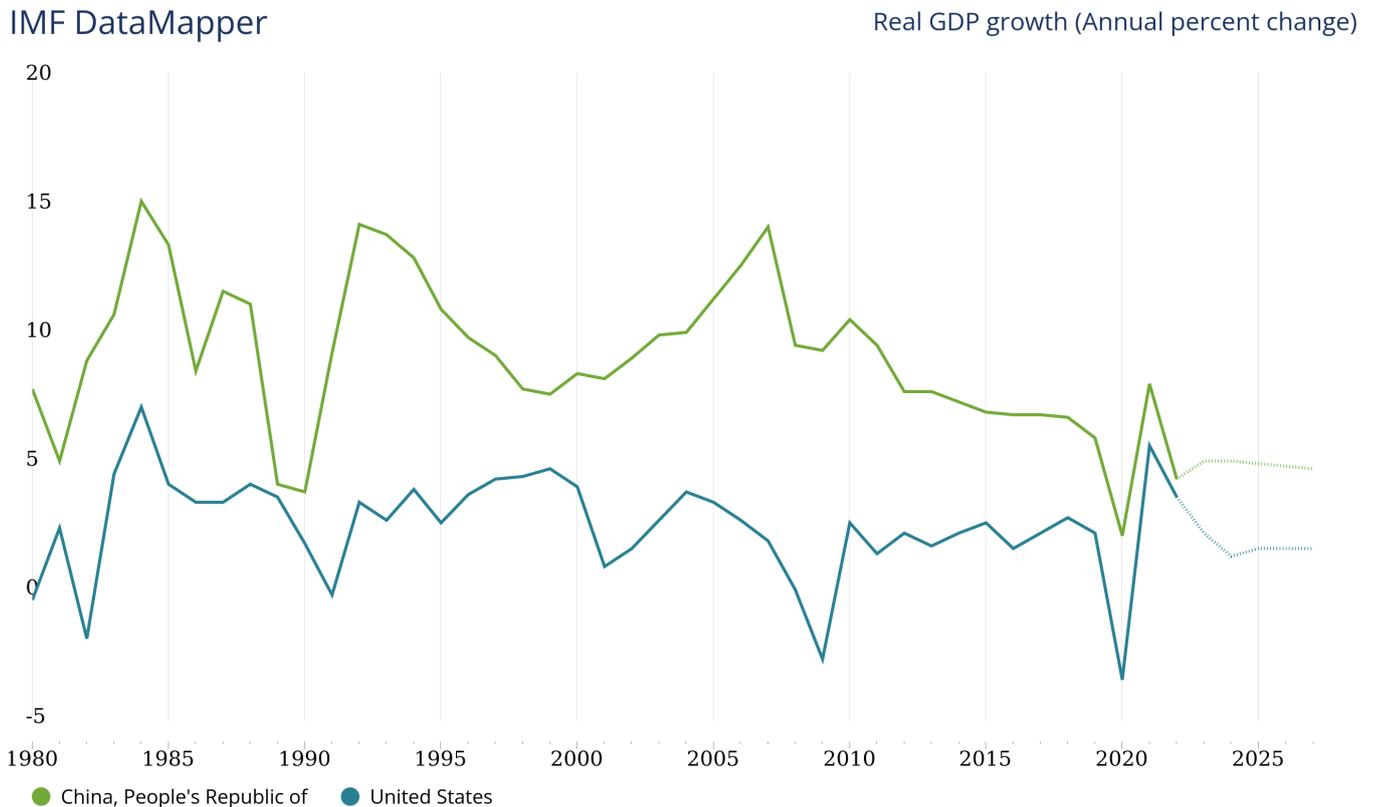
©IMF, 2022, Source: World Economic Outlook (April 2022)

Fuente: (International Monetary Fund, 2022a)

Si observamos la Tabla Número 1, podemos ver que, en términos de Producto Interior Bruto, Estados Unidos continúa por encima de la República Popular de China. En datos de 2022, el PIB estadounidense se sitúa en los 25,35 billones de dólares, mientras que el PIB de China se sitúa en 19,91 billones de dólares. El PIB de ambos países mantienen una línea ascendente, aunque el estadounidense se contrajo en 2020 con la crisis del covid-19. A pesar de la contracción de la economía estadounidense en el caso del PIB no se observa que la crisis haya alterado la tendencia ascendente de ambos países, sin embargo, el PIB chino continúa acercándose al estadounidense dejando entrever que de no producirse un hecho disruptivo que altere el crecimiento económico de China, este superará el PIB estadounidense en unos años.



Tabla Número 2: Crecimiento del PIB comparado de Estados Unidos con China.



©IMF, 2022, Source: World Economic Outlook (April 2022)

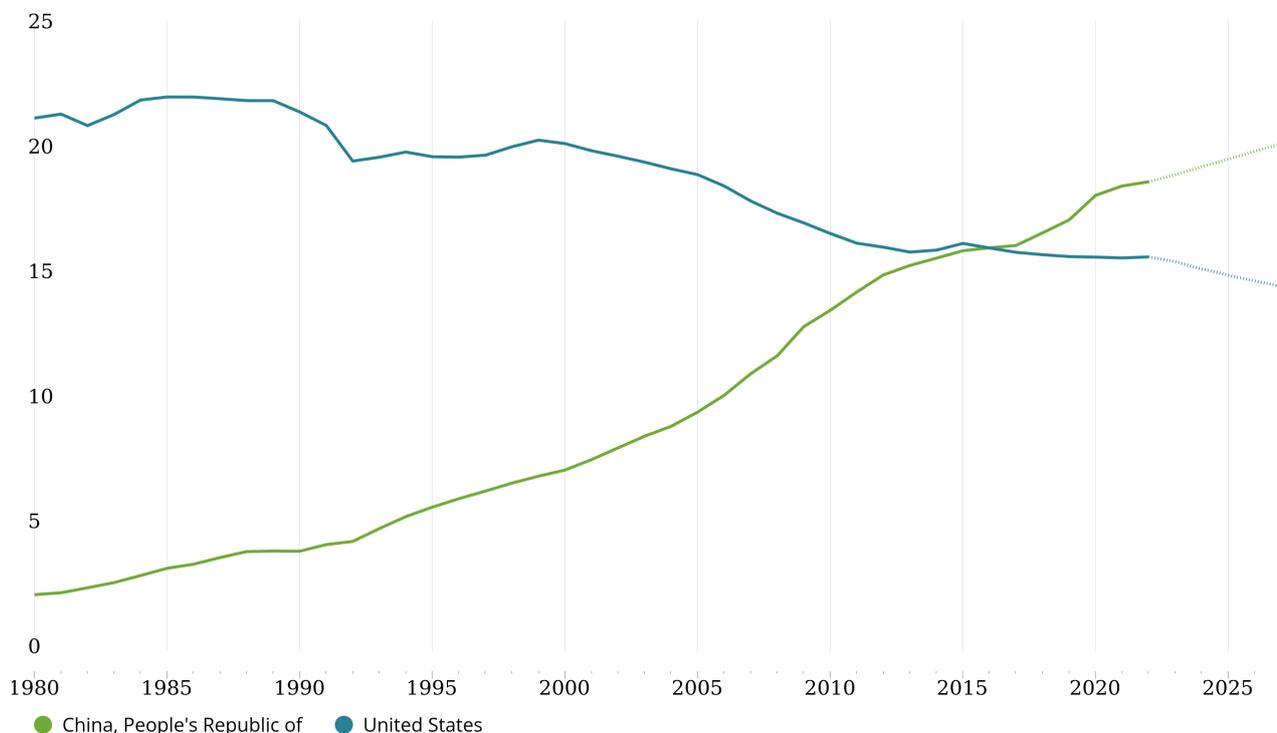
Fuente: (International Monetary Fund, 2022b)

Si observamos los datos en la *Tabla Número 2* podemos ver una evolución comparada del crecimiento del PIB de Estados Unidos y China. Con el estallido de la pandemia en el año 2020, ambas economías se contraen entrando en recesión la economía estadounidense con un -3,4% y viéndose reducido el crecimiento de la economía china a un 2%, sin embargo, la recuperación que experimentan ambas economías refleja ciertas evidencias. En 2021 la economía china crece a un 8,1% mientras que Estados Unidos crecía al 5,7%. Este dato refleja que en términos de crecimiento del PIB las asimetrías existentes han aumentado en lo que a crecimiento económico se refiere, siendo China una economía que crece por encima de la economía estadounidense.

Tabla Número 3: Paridad del Poder Adquisitivo (PPA) comparado de Estados Unidos y China

IMF DataMapper

GDP based on PPP, share of world (Percent of World)



©IMF, 2022, Source: World Economic Outlook (April 2022)

Fuente: (International Monetary Fund, 2022c)

En la Tabla Número 3 podemos observar los datos comparados de la Paridad de Poder Adquisitivo (PPA) entre ambos países. Con datos de 2021, en el caso de Estados Unidos la Paridad de Poder Adquisitivo se sitúa en 15,74 billones de dólares dando lugar a una curva descendente prolongada en el tiempo. En cambio, los datos referentes a China se sitúan en los 18,72 billones de dólares, evidenciando una tendencia ascendente. En conclusión, actualmente el poder adquisitivo de los ciudadanos chinos es mayor que el de los ciudadanos estadounidenses. A pesar de este factor, no podemos achacar exclusivamente al covid-19 este descenso ya que estas curvas (tanto ascendente como descendente) deben entenderse dentro de un fenómeno económico prolongado en el tiempo.



Tabla Número 4: Total de exportaciones por sectores (2021)

Estados Unidos	10,2 billones de dólares.	<ul style="list-style-type: none"> • Maquinaria y equipamiento de transporte: 30,7% • Minerales, combustibles y lubricantes: 15,4% • Químicos: 13,7% • Artículos sin clasificación específica: 9,2% • Artículos manufacturados varios: 9,1% • Mercancías clasificadas como materiales: 8,3% • Comida, animales, bebidas y tabaco: 7,8% • Materias primas y aceites animales y vegetales: 5,8%
República Popular de China	20 billones de dólares.	<ul style="list-style-type: none"> • Maquinaria y equipamiento de transporte: 48,2% • Artículos manufacturados varios: 22,4% • Mercancías clasificadas como materiales: 16,2% • Químicos: 7,9% • Comida, animales, bebidas y tabaco: 2,2% • Artículos sin clasificación específica: 1,2% • Minerales, combustibles y lubricantes: 1,2% • Materias primas y aceites animales y vegetales: 0,7%

Fuente: (Banco Mundial, 2022; United Nations, p. 126, p. 386)

Tabla Número 5: Balanza de pagos Estados Unidos – China (2022)

<i>Estados Unidos</i>	-877.849 billones de dólares.
<i>República Popular de China</i>	213.375 billones de dólares.

Fuente: (International Monetary Fund, 2022d).

Por último, en las Tablas 4 y 5 podemos observar la disparidad en materia de importaciones y exportaciones entre ambos países. En la primera Tabla podemos observar cómo China sobrepasa con creces a Estados Unidos, con exportaciones (principalmente maquinaria y artículos manufacturados) por prácticamente el doble de valor. En la Tabla Número 5 podemos observar que mientras Estados Unidos tiene un déficit comercial, China se consolida claramente como país exportador. Es cierto que ambos datos no son exclusivamente achacables a la crisis del coronavirus, ya que ambos datos evidencian tendencias estructurales de ambas economías,³ pero la crisis no ha alterado esta tendencia.

4. Gestión sanitaria de la pandemia: datos comparados entre Estados Unidos y la República Popular de China.

En la medida de que la pandemia es en origen una crisis sanitaria, el impacto del covid-19 en los países es un indicativo importante a la hora de evaluar la efectividad de las medidas para frenar el virus. De la misma forma, los planes de contención eficientes son un elemento clave a la hora de reforzar frente a otros estados la legitimidad del sistema sanitario de un país y su modelo de gobernanza.

Tabla Número 6: Número de contagios y muertes por covid-19 en Estados Unidos y China

<i>Países</i>	<i>Número de contagios</i>	<i>Número de muertes</i>
<i>Estados Unidos</i>	98.568.849	1.079.197
<i>República Popular de China</i>	9.626.714	30.166

Fuente: (John Hopkins Coronavirus Resource Center, 2022; OMS, 2022).

En lo que respecta a la gestión de la pandemia y cómo podemos observar en la Tabla Número 6, los datos en lo referente a número de contagios y muertes son cuantitativamente asimétricos. Los datos reflejan de manera clara una mayor extensión del covid-19 en Estados Unidos con más de noventa y ocho millones de contagios y más de un millón de muertes. Los datos de China, por el contrario, reflejan mejores datos con más de nueve millones contagios y más de 30.000 muertes. Si bien es cierto que las características del coronavirus hacen muy difícil la detección de gran parte de los casos, los datos oficiales demuestran que incluso con una mayor población, China ha realizado una gestión más eficiente del control de la enfermedad.

³ El modelo productivo de China se ha basado en lograr establecerse como principal exportador del mundo, por el contrario, Estados Unidos se permite tener un déficit estructural en virtud de la capacidad de financiar ese déficit mediante la primacía financiera del dólar.



Con estos datos en la mano, el gobierno de China promovió la idea de que su modelo en términos de gestión de la crisis sanitaria era más eficiente que el de otros países, reforzando así la eficiencia de su sistema de gobernanza (Cabestan, 2022, p. 4). Este factor ha dado como resultado que muchos países perciban que la gestión de Beijing ha sido más eficiente que la ejercida por Washington. En otros países en cambio, continúa la desconfianza sobre la gestión china y se cuestionan los datos oficiales y la necesidad de sus medidas restrictivas, sin embargo, la gestión de Estados Unidos ha generado un consenso mayoritario al ser calificada como deficiente.

5. Diplomacia sanitaria y poder blando: estrategia sanitaria de China y estrategia defensiva norteamericana

Uno de los aspectos clave que ha permitido a China mejorar su imagen global y fortalecer sus alianzas ha sido la ventana de oportunidad que el covid-19 ha supuesto para el desarrollo de su poder blando y su capacidad diplomática. Joseph Nye (2004, pp. 6-9), define el poder blando como la habilidad para establecer tendencias preferentes asociadas con bienes intangibles tales como, la personalidad, la cultura, los valores políticos, las instituciones atractivas y las políticas que son vistas como legítimas o que tienen autoridad moral. A su parecer, el poder blando de un estado reside en tres tipos de recursos: La cultura, los valores políticos y su política exterior.

Históricamente China ha carecido de legitimidad ante la comunidad internacional, generando una desconfianza que se vio acrecentada por la gestión inicial del coronavirus. A este factor debemos sumar el déficit de poder blando que tiene Beijing al carecer de un conjunto de ideas para establecer un orden alternativo (Liu y Tsai, 2020, p. 26). Sin embargo, el desarrollo y las políticas internacionales adoptadas por China han logrado reducir la visión negativa imperante con respecto a las aspiraciones internacionales del gigante asiático. Siguiendo esta línea, China ha realizado esfuerzos notables en utilizar la pandemia como elemento para cultivar amistades más profundas que ayuden a reforzar su visión y potenciar el impacto de un posible nuevo orden internacional (Ross Smith y Fallon, 2020, p. 249).

En este contexto, los Estados Unidos dejaron de liderar la distribución de bienes públicos y durante la crisis del coronavirus nadie miró hacia los Estados Unidos en busca de liderazgo (Bahi, 2021, p. 78). En su lugar, China se convirtió en el principal proveedor de material sanitario y equipos médicos, dejando patente la dependencia de los países desarrollados por las cadenas de producción asentadas en el gigante asiático.

Mientras para la administración Trump la pandemia fue una oportunidad para culpar a China de sus problemas económicos internos, para Beijing se potenciaron las aspiraciones de aumentar su poder económico y político a nivel global (Boylan et al., 2021, p. 36). La crisis del coronavirus supuso para China una oportunidad para incidir en que ésta era una crisis que todos los actores debían resolver trabajando juntos. Para ello, donó mascarillas y desplazó equipos técnicos a Europa y a regiones de Asia, contribuyendo así a mejorar su imagen (Brown y Cogjiang Wang, 2020, p. 10). Es con esta perspectiva como surge la denominada *Diplomacia de las Mascarillas* que pretendía establecer a largo plazo relaciones de dependencia y redes de mecenazgo principalmente en Europa (Wong, 2020). La denominada Diplomacia de las Mascarillas fue el germen de una estrategia

de poder blando que algunos analistas han denominado como *Diplomacia del Coronavirus*⁴.

La *Diplomacia del Coronavirus* es una estrategia que debe ser entendida como una especificación de la diplomacia de la salud y que consiste en la asistencia de ayuda sanitaria que se produjo a través de cuatro canales: Asistencia entre gobiernos, cooperación en tecnología de la salud, asistencia a nivel subnacional por gobiernos locales y asistencia no gubernamental (Kobierecka y Kobierecki, 2021, pp. 941-945). Este tipo de diplomacia de carácter sanitario ya tenía precedentes claros en el quinto punto del documento principal de la Iniciativa Belt and Road⁵ que, junto con los intercambios culturales y académicos, apuntaba a favorecer la cooperación sanitaria o tecnológica (National Development and Reform Commission, 2015, p. 9). Las aspiraciones en materia sanitaria tendrían un eco cuando la administración china comenzó a utilizar el término Ruta de la Seda Sanitaria en 2015 en un informe del organismo predecesor de la Comisión Nacional de Salud (Huang, 2022, p. 567). Junto a esta perspectiva es destacable la firma en 2017 entre China y la OMS de un Memorandum de Entendimiento (MoU) que respaldaba las regulaciones internacionales sanitarias y promovía la seguridad sanitaria en el marco de la Ruta de la Seda (Tang et al., 2017, p. 2595). Por lo tanto, las autoridades de Beijing ya apuntaban a la cooperación sanitaria como uno de los elementos fundamentales de su estrategia de construcción de hegemonía. En consonancia con este principio, la pandemia ha sido una oportunidad idónea para actuar como un líder responsable ofreciendo asistencia médica y material sanitario a la práctica totalidad de países del mundo.

China ha proporcionado asistencia médica, equipamientos de soporte vital y expertos a otros países durante los inicios de la pandemia. Así, ha provisto de ayuda médica, ventiladores, mascarillas, guantes, test de detección a numerosos países europeos. Esta política por parte del gobierno ha contado con un respaldo de las principales multinacionales del país, por ejemplo, Alibaba Foundation y Jack Ma Foundation ofrecieron ayuda médica a Francia, Italia, España, Bélgica y Ucrania entre otros países. Huawei por su parte ofrecería mascarillas y test de detección a Italia, Irlanda, Polonia, República Checa y Países Bajos. Por último, gigantes de las telecomunicaciones como Oppo o Xiaomi también mandarían miles de mascarillas a países europeos (Verma, 2020, p. 206).

Más allá de las fronteras europeas, la ayuda china ha llegado a prácticamente todos los países del mundo. Destacan países africanos como Argelia, Nigeria, Zimbabue (Gauttam, Singh, y Kaur, 2020, p. 325) o países pequeños como Micronesia, Vanuatu, Tonga o Fiji, pasando por países asiáticos como Camboya, Laos o Myanmar, Egipto, Irán, Irak, Líbano o Jordania. China incluso ofreció ayuda a países con los que no mantenía relaciones diplomáticas (Moritz, 2021, p. 3).

Como podemos observar la pandemia ha supuesto una oportunidad idónea para China de mostrarse como una potencia comprometida con combatir la pandemia, mejorando así su imagen en el mundo. A su vez, la diplomacia sanitaria global ejercida por China ha creado un espacio

⁴ Conceptualmente, debemos diferenciar entre la *Diplomacia de las Mascarillas* y la *Diplomacia del Coronavirus*. La primera estuvo basada en el envío a terceros países de mascarillas y equipo quirúrgico. Tras este primer acercamiento, esta política se desarrolló por parte de China dando resultado a una política de ayuda sanitaria de mayor complejidad denominada como *Diplomacia del Coronavirus*. Ambas están categorizadas como tipos de diplomacia sanitaria.

⁵ La Belt and Road Initiative es el principal proyecto de infraestructuras a nivel global que China está poniendo en marcha con el objetivo de consolidarse como una futura potencia hegemónica.



geopolítico extendido para actuar como una potencia y ha convencido a muchos países para integrar proyectos clave de la BRI (Gauttam et al., 2020, p. 333).

En cambio, Estados Unidos bajo la administración Trump lejos de ejercer una política diplomática acorde con su estatus de potencia, se centró en desarrollar una estrategia comunicativa redactada por el Comité Senatorial Nacional Republicano⁶, que afirmaba sin pruebas consistentes que la pandemia había surgido debido a la experimentación con animales en el Instituto de Virología de Wuhan y del Centro de Prevención y Control de Enfermedades de Wuhan. Dicha estrategia comunicativa pasaría también por acusaciones a la OMS de actuar en favor de China, a la vez que señalaba a miembros destacados del Partido Demócrata como Bill de Blasio, Andrew Cuomo, Nancy Pelosi o el ahora presidente Joe Biden de mantener una actitud blanda contra China (O'Donnell and Associates, 2020, p. 18, pp. 48-55). Lejos de desarrollar un liderazgo global en virtud de su hegemonía, la capacidad diplomática de Washington se ha visto mermada limitándose a acusar a todos los actores que criticaban su gestión de la crisis sanitaria de ser favorables a los intereses de Beijing.

Comparando las dos estrategias llevadas a cabo en el campo diplomático, podemos observar que la estrategia de Beijing pasaba por el desarrollo de una diplomacia sanitaria global a la vez que se posicionaba como principal productor y distribuidor de material sanitario. La estrategia de Washington, por el contrario, se basó en desacreditar la estrategia de Beijing y cuestionar la legitimidad de los países y organismos que viesan con buenos ojos la estrategia china. Por lo tanto, queda patente que Beijing ha aplicado una estrategia global en aras de mejorar su poder blando e imagen y para desarrollar sus relaciones de cooperación con otros países, mientras que Estados Unidos ha mantenido una estrategia aislacionista y defensiva ante la crisis surgida por la pandemia.

Conclusiones ¿Ha alterado la pandemia el contexto actual de disputas hegemónicas?

Al inicio del artículo establecíamos como objetivo analizar la influencia de la crisis creada por la pandemia en la pugna hegemónica entre Estados Unidos y China. Siguiendo esta línea, hemos planteado que la crisis del covid-19 es lo que Gunitsky define como un shock hegemónico, es decir, un hecho disruptivo que posibilita a las potencias en ascenso ejecutar cambios en la hegemonía estableciendo redes comerciales, cambiando las preferencias de los actores o exponiendo su modelo político como ejemplo para el mundo. Con este objetivo, hemos analizado tanto datos cuantitativos a nivel económico y referentes a la gestión de la pandemia, como datos cualitativos que ponían el foco en observar la estrategia diplomática ejercida por ambos países.

En lo que respecta a los datos económicos, tanto en los datos del PIB y su crecimiento hemos observado que no se han producido grandes alteraciones en las tendencias económicas que venían presentándose en los últimos años. A nivel de poder adquisitivo, los ciudadanos chinos han logrado mayor poder adquisitivo que los estadounidenses, síntoma claro de que China ya aventaja a Estados Unidos en un área económica clave. En el aspecto de la capacidad de exportación se repite la misma tendencia que con los datos del PIB, la crisis confirma la dominancia en materia de exportación de China frente a Estados Unidos. Si observamos los datos es cierto que a

⁶ National Republican Senatorial Committee (NRSC).

nivel económico la pandemia no ha acarreado cambios significativos en tendencias que ya se observaban, sin embargo, es necesario apuntar que la crisis del covid-19 a nivel económico no ha alterado el ascenso de China, de hecho, ha reforzado su posición de exportador de bienes y servicios, desarrollando así sus redes comerciales y su ascenso económico.

La gestión de la pandemia promovida por ambos países también ha evidenciado una eficacia dispar a la hora de atajar la crisis sanitaria. Los datos reflejan claramente que las políticas de salud de Washington han estado lejos de presentar un modelo eficiente para controlar el covid-19. China por el contrario ha ejercido un control férreo sobre la movilidad y las interacciones sociales minimizando los impactos de la enfermedad en el país. La disparidad de cifras contribuye a China a reforzar la eficiencia de su modelo de gobernanza y sus políticas sanitarias, a pesar de que en numerosos países se siga desconfiando de los datos oficiales que ofrece Beijing.

Por último, la diplomacia desarrollada por ambos actores evidencia una respuesta asimétrica. China ha optado por una diplomacia sanitaria que ha extendido a la práctica totalidad de países del mundo, responsabilizándose de la provisión de material médico y sanitario a nivel global. En paralelo, ha ofrecido ayuda sanitaria y profesionales médicos a numerosos países mejorando así las relaciones de cooperación y cambiando las preferencias de otros actores hacia China. Estados Unidos en cambio, enfocó su estrategia en señalar a todo actor que cuestionase sus políticas acusando a China de haber creado el coronavirus o señalando a organismos como la OMS de estar al servicio de China. Dos estrategias disparejas que evidencian a una potencia en ascenso aprovechando una ventana de oportunidad para reforzar su posición internacional y a un hegemon en declive adoptando una estrategia defensiva.

En resumen, consideramos que existe suficiente evidencia para considerar la crisis del covid-19 como un hecho disruptivo que podemos categorizar como shock hegemónico, debido a que ha permitido a China mantener y reforzar su posición económica global y mejorar su imagen en el mundo mediante su diplomacia sanitaria y mediante su modelo de gestión de la crisis. Aunque la crisis del covid-19 no haya posibilitado un cambio de hegemonía, sí ha facilitado la mejora de la posición internacional de China obligando a Estados Unidos a reposicionarse para mantener su condición de hegemon. Dicho reposicionamiento se ha visto patente en un nuevo acercamiento a Europa por parte de Estados Unidos en el contexto de la Guerra de Ucrania, ya que, si China puede capitalizar el surgimiento de un nuevo polo internacional generando una mayor independencia de la Unión Europea, se provocarían tensiones en las relaciones transatlánticas y erosionaría las ambiciones globales de Estados Unidos (Ross et al., 2010, p. 285). De hecho, tras el escenario creado por el covid-19, la Guerra de Ucrania ha actuado como otro shock hegemónico, permitiendo a Estados Unidos realinear su alianza con los países europeos, unión que evidenciaba síntomas de agotamiento⁷.

Junto con el escenario surgido por la crisis del covid-19, la guerra iniciada en febrero de 2022 ha actuado como shock hegemónico a la hora de alterar los alineamientos en la política internacional. Dicho alineamiento quedó patente en la cumbre de la OTAN de 2022 en Madrid, donde se aprobó el nuevo Concepto Estratégico de la alianza, que explicita que las ambiciones internacionales de la República Popular de China y su cooperación estratégica con la Federación

⁷ Véase el desarrollo y posterior desaparición del concepto de Autonomía Estratégica europea tras el inicio la guerra de Ucrania.



Rusa desafían los intereses y valores de la OTAN y tienen como objetivo minar el orden internacional construido acorde a los intereses de la alianza (2022, p. 5). Por lo tanto, podemos observar que, más allá de la posición frente a Rusia, existe una cuestión de fondo entre Estados Unidos y China, que lejos de caer en la *Trampa de Tucídides*, intervienen en un conflicto periférico en el que no participan de manera oficial. De la misma forma que la pandemia ha sido un shock hegemónico que ha alterado la disputa por la hegemonía global, la guerra de Ucrania como otros hechos disruptivos que pudieran ocurrir en el futuro, son parte del desarrollo actual de los procesos de transición hegemónica y son expresiones concretas de las posiciones de los actores que pugnan por establecer su modelo hegemónico. ●

Referencias

- Acharya, A. (2014). *The End of American World Order*. Polity Press.
- Agnew, J. (2005). *Hegemony: The New Shape of Global Power*. Temple University Press.
- Agnew, J. y Corbridge, S. (1995). *Mastering Space: Hegemony, Territory and International Political Economy*. Routledge.
- Allison, G. (2017). *Destined for War: Can America and China Escape Thucydides's Trap?*. Houghton Mifflin Harcourt.
- Anderson, P. (2013). *Imperium et Consilium. La política exterior norteamericana y sus teóricos*. Akal .
- Arrighi, G. (1994). *The Long Twentieth Century: Money, Power and the Origins of our times* . Verso.
- Arrighi, G. (2007). *Adam Smith in Beijing: Lineages of the Twenty-First Century*. Verso.
- Bahi, R. (2021). The geopolitics of COVID-19: U.S-China rivalry and the imminent Kindleberger trap. *Review of Economic and Political Science*, 6 (1), 76-94.
- Baldwin, D.A. (1980). Interdependence and power: a conceptual analysis. *International Organization*, 34 (4), 471-506.
- Banco Mundial (2022). *Exportación de bienes y servicios China-United States*. Recuperado de Banco Mundial: <https://datos.bancomundial.org/indicador/NE.EXP.GNFS.ZS?locations=CN-US> (24.08.2022).
- Bown, C.P. (2021). The U.S-China trade war and Phase One agreement. *Journal of Policy Modeling*, 43 (4), 805-843.
- Boylan, B.M., McBeath, J., y Wang, B. (2021). U.S-China Relations: Nationalism, Trade-War, and COVID-19. *Fudan Journal of the Humanities and Social Science*, 14, 23-40.
- Brown, K., y Cogjiang Wang, R. (2020). Politics and Science: The Case of China and the Coronavirus. *Asian Affairs*, 1-19.
- Brzezinski, Z. (1998). *El gran tablero mundial. La supremacía estadounidense y sus imperativos estratégicos*. Paidós.
- Brzezinski, Z. (2012). *Strategic Vision. America and the Crisis of Global Power*. Basic Books.
- Cabestan, J.P. (2022). The COVID-19 Health Crisis and Its Impact on China's International Relations. *Journal of Risk and Financial Management*, 15 (123), 1-11.
- Clark, I. (2011). China and the United States : a succession of hegemony? *International Affairs*, 87 (1), 13-28.
- Cox, R.W. (2016). Gramsci, hegemonía y relaciones internacionales: Un ensayo sobre el método. *Relaciones Internacionales*, (31), 137-152.
- De Graaf, N., y Van Apeldoorn, B. (2010). Varieties of U.S Post-Cold War Imperialism: Anatomy of a Failed Hegemonic Project and the Future of US Geopolitics. *Critical Sociology*, 37 (4), 403-427.
- Fajgelbaum, P. y Khandelwal, A. (2021). *The Economic Impacts of the U.S-China Trade War*. National Bureau of Economic Research.
- Fondo Monetario Internacional (2022a). *International Monetary Fund World Economic Outlook*. Recuperado de: <https://www.imf.org/external/datamapper/NGDPD@WEO/CHN/USA> (24.08.2022).
- Fondo Monetario Internacional (2022b). *International Monetary Fund World Economic Outlook*. Recuperado de: https://www.imf.org/external/datamapper/NGDP_RPCH@WEO/CHN/USA (24.08.2022).
- Fondo Monetario Internacional (2022c). *International Monetary Fund World Economic Outlook*. Recuperado de: <https://www.imf.org/external/datamapper/PPPSH@WEO/CHN/USA> (24.08.2022).
- Fondo Monetario Internacional (2022d). *International Monetary Fund World Economic Outlook*. Recuperado de: <https://www.imf.org/external/datamapper/BCA@WEO/USA/CHN> (24.08.2022).
- Gauttam, P., Singh, B., y Kaur, J. (2020). COVID-19 and Global Health Diplomacy: Geopolitical Opportunity for China's Hegemony? *Millennial Asia*, 11 (3), 318-340.
- Gill, S.R., y Law, D. (1989). Global Hegemony and the Structural Power of Capital. *International Studies Quarterly*, 33 (4), 475-499.
- Gilpin, R. (1988). The Theory of Hegemonic War. *The Journal of Interdisciplinary History*, 18 (4), 591-613.
- Gramsci, A. (1980). *Notas sobre Maquiavelo, sobre la política y sobre el Estado moderno*. Ediciones Nueva Visión .
- Gunitsky, S. (2014). From Shocks to Waves: Hegemonic Transitions and Democratization in the Twentieth Century. *International Organization*, 68, 561-597.
- Gunitsky, S. (2017). *Aftershocks: Great Powers and Domestic Reforms in the Twentieth Century*. Princeton University Press.
- Halper, S. (2010). *The Beijing Consensus: Legitimizing Authoritarianism In Our Time*. Basic Books.

- Hammonds, D.D., Skiba, J., y Pierson, C. (2021). Supply Chain Disruption: U.S and China Trade. *Global Journal of Business Diplomacy*, 5 (1), 84-99.
- Huang, Y. (2022). The Health Silk Road: how China adapts the Belt and Road Initiative to the COVID-19 pandemic. *American Journal of Public Health*, 112 (4), 567-569.
- Ikenberry, J.G. (2008). The Rise of China and the Future of the West. Can the Liberal System Survive? *Foreign Affairs*, 87 (1), 23-27.
- Ikenberry, J.G. (2011). *Liberal Leviathan: The Origins, Crisis, and Transformation of the American World Order*. Princeton University Press.
- Jacques, M. (2009). *When China Rules the World: The End of the Western World and the Birth of a New Global Order*. The Penguin Press.
- John Hopkins Coronavirus Resource Center (26.11.2022). *United States COVID-19 Overview*. Recuperado de <https://coronavirus.jhu.edu/region/united-states> (28.11.2022).
- Kindleberger, C.P. (1973). *The World in Depression: 1929-1939*. University of California Press.
- Kirshner, J., Gourevitch, P.A., y Eichengreen, B. (1997). Crossing Disciplines and Charting New Paths: The Influence of Charles Kindleberger on International Relations. *Mershon International Studies Review*, 41 (2), 333-345.
- Kobierecka, A., y Kobierecki, M.M. (2021). Coronavirus diplomacy: Chinese medical assistance and its diplomatic implications. *International Politics*, 58, 937-954.
- Kwon, R. (2011). Hegemonies in the World-System: An Empirical Assessment of Hegemonic Sequences from 16th to 20th Century. *Sociological Perspectives*, 54 (4), 593-617.
- Lipsky, P.Y. (2020). COVID-19 and the Politics of Crisis. *International Organization*, (74), 98-127.
- Liu, M. (2015). *The Chinese Dream: Great Power Thinking and Strategic Posture in the Post-American Era*. CNTime Books.
- Liu, M., y Tsai, K.S. (2020). Structural Power, Hegemony, and State Capitalism: Limits to China's Economic Power. *Politics and Society*, 49 (2), 235-267.
- Mazarr, M.J., Heath, T.R., y Stuth, C.A. (2018). *China and the International Order*. RAND Corporation.
- Miller, T. (2019). *China's Asian Dream: Empire Building along the New Silk Road*. Zed Books.
- Moritz, R. (2021). *China's health diplomacy during COVID-19: the Belt and Road Initiative (BRI) in action*. Stiftung Wissenschaft und Politik.
- Mueller, J. (1989). *Retreat from Doomsday: The Obsolescence of Major War*. Basic Books.
- Naciones Unidas (2022). *International Trade Statistics Yearbook*. Recuperado de: <https://comtradeapi.un.org/files/v1/app/publicationfiles/2021/Voll2021.pdf> (22.11.2022).
- National Development and Reform Commission. (2015). *Action Plan on the China proposed Belt and Road Initiative*. The State Council of People's Republic of China.
- Nye, J.S. (2004). *Soft Power. The Mean to Success in World Politics*. Public Affairs.
- Nye, J.S. y Keohane, R. (1989). *Power and Interdependence: World Politics in Transition*. Brown and Company.
- O'Donnell and Associates. (2020). *Corona Big Book: Main Messages*. New Gloucester: O'Donnell and Associates Strategic Communications. Recuperado de <https://static.politico.com/80/54/2f3219384e01833b0a0ddf95181c/corona-virus-big-book-4.17.20.pdf> (6.07.2022).
- Organización Mundial de la Salud. (2020.03.11). *Alocución de Apertura del Director General de la OMS en la rueda de prensa sobre la COVID-19 celebrada el 11 de marzo de 2020*. Recuperado de: <https://www.who.int/es/dg/speeches/detail/who-director-general-opening-remarks-at-the-media-briefing-on-covid-19---11-march-2020> (3 de agosto de 2022).
- Organización Mundial de la Salud. (26.11.2022). *Covid-19 China cases*. Recuperado de <https://covid19.who.int/region/wpro/country/cn> (28.11.2022).
- OTAN (29.06.2022). *NATO 2022 Strategic Concept*. Recuperado de https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2022/6/pdf/290622-strategic-concept.pdf (13.07.2022).
- Rosecrance, R., y Stein, A.A. (1973). Interdependence: Myth or Reality. *World Politics*, 26 (1), 1-27.
- Ross Smith, N., y Fallon, T. (2020). A Epochal Moment?: The COVID-19 Pandemic and China's International Order Building. *World Affairs*, 235-255.
- Ross, R.S., Tunsjo, O., y Zhang, T. (2010). U.S-China-EU relations: towards a the new world order? . En Ross, R.S., Tunsjo, O., y Zhang, T. *U.S-China-EU Relations: Managing the new world order* (pp. 283-295). Routledge.
- Shambaugh, D. (2013). *China Goes Global: The Partial Power*. Oxford University Press.
- Skidmore, D. (2011). *The Unilateralist Temptation in American Foreign Policy*. Routledge.
- Sloan, E. (2021). Hybrid War and Hegemonic Power. En Dutkiewicz, P., Casier, T. y Scholte, J.A. *Hegemony and World Order: Reimagining Power in Global Politics* (pp. 101-117). Routledge.
- Steinbock, D. (2018). U.S-China Trade War and Its Global Impacts. *China Quarterly of International Strategic Studies*, 4 (4), 515-542.
- Tang, K., Li, Z., Li, W., y Chen, L. (2017). China's Silk Road and global health. *The Lancet*, 390, 2595-2601.
- Verma, R. (2020). China's "mask diplomacy" to change the COVID-19 narrative in Europe. *Asia Europe Journal*, (18), 205-209.
- Wallerstein, I. (1984). *The Politics of World-Economy: The States, The Movement, and the Civilizations*. Cambridge University Press.
- Wallerstein, I. (2011). *The Modern World-System II: Mercantilism and the Consolidation of European World-Economy, 1600-1750*. University of California Press.



- Waltz, K.N. (1990). Nuclear Myths and Political Realities. *American Political Science Review*, 84 (3), 731-745.
- Wang, Z., y Sun, Z. (2021). From Globalization to Regionalization: The United States, China, and the Post-Covid-19 World Economic Order. *Journal of Chinese Political Science*, 26, 69-87.
- Wilkinson, J. (2000). Civilizations, world systems and hegemonies. En Denmark, R., Friedman, J., Gills, B.K. y Modelski, G. *World Systems History: The social science of long-term change* (pp. 54-84). Routledge.
- Wong, B. (2020.03.25). *China's Mask Diplomacy*. Recuperado de <https://thediplomat.com/2020/03/chinas-mask-diplomacy/> (2.08.2022).
- Worth, O. (2015). *Rethinking Hegemony*. Palgrave Macmillan.
- Yang, Y. (2018). Escape both the "Thucydides Trap" and the "Churchill Trap": Finding a Third Type of Great Powers Relations under the Bipolar System. *The Chinese Journal of International Politics*, 11 (2), 193-235.
- Zhang, Y. (2018). The U.S- China Trade War: A Political and Economic Analysis. *Indian Journal of Asian Affairs*, 31 (1), 53-74.



Pandemia y nacionalismo: del cólera morbo asiático al virus chino. Historia de los contextos de la pandemia de covid-19

MARIANO MONGE JUAREZ*

RESUMEN

La vocación de este artículo es, desde el materialismo histórico, proponer respuestas a la crisis sanitaria de la covid-19. Para ello, planteamos cinco objetivos: plantear la estructura epidémica de la contemporaneidad; reflexionar en torno a las analogías entre cólera morbo, gripe y la covid-19; describir el proceso de fundación de la OMS, el papel de China y las transformaciones del nuevo orden mundial; analizar las consecuencias de la Revolución Ganadera; interpretar el virus chino, desde el contexto de renacimiento de los nacionalismos de estado y relacionarlo con la pandemia de covid-19.

Hemos situado el punto de partida en el análisis la estructura epidémica que determina la contemporaneidad desde el cólera morbo (1817-34), la gripe española (1918-20) y la covid-19 (2020-22), es decir, se trata una exploración diacrónica de las diferentes construcciones sociales en torno a las pandemias, desde 1817 hasta 2020.

Como tesis central del trabajo, trazamos una aproximación a las consecuencias de la Revolución Ganadera y el cambio climático por causas antropogénicas, y su relación con la salud humana, para desembocar en una posible conexión con la pandemia de covid-19. Pero esta tesis necesita de un análisis histórico en el que se establecen diferentes contextos que se desarrollan desde 1970: el papel de China y sus políticas de apertura a la economía de mercado, que suponen más de mil millones de nuevos consumidores, a partir de los años noventa. Esta nueva situación supondrá la explosión de la demanda de alimentos, así como la consecuente ruptura de muchos ecosistemas, de modo que, a partir de los años noventa, los argumentos ecológicos se convierten en una de las nuevas contradicciones entre el Norte y el Sur.

Por otra parte, tratamos de ubicar la pandemia en su contexto más inmediato: el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (1993) que firman Canadá, Estados Unidos y México; la desaparición de modelo de pequeñas o medianas granjas en beneficio de explotaciones verticales de millones de cerdos y aves de corral; la evolución de la Organización Mundial de la Salud (OMS), desde 1948, orientada a la cooperación y desarrollo, como factor de equilibrio Norte-Sur hasta su papel durante la pandemia, y, por último, la consolidación de las políticas económicas neoliberales (Hayek-Friedman), que fundamentan la globalización y reconstrucción del nuevo orden mundial.

Además, este artículo se ocupa de los efectos que ha producido el estallido y propagación inesperada de la pandemia desde marzo de 2020 en las formas de comunicación política (oficial) de contenidos etnocéntricos y nacionalistas. Ante un problema global de dramáticas consecuencias, la respuesta de los gobiernos se concreta en tácticas populistas cuyo objetivo ha sido la exoneración de sus responsabilidades políticas, económicas, sociales y sanitarias. Tendrá que ser la OMS la que considere imprescindible establecer criterios científicos para referirse a las mutaciones del virus con el fin de acabar con la estigmatización política. La OMS tomará la iniciativa en la denominación de las variantes de interés (VOI) y variantes preocupantes (VOC) neutrales y fáciles de manejar desde el punto de vista de la información.

PALABRAS CLAVE

Covid-19; cólera morbo; pandemia de gripe; nacionalismo; OMS; Revolución Ganadera; neoliberalismo.

TITLE

Pandemic and nationalism: from Asian morbid cholera to Chinese virus. History of the contexts of the covid-19 pandemic

EXTENDED ABSTRACT

From a historical, sociological, and political science perspective, and inspired by the paradigm of historical materialism, this article proposes an approach to the different contexts that circumscribe the outbreak of the Covid-19 pandemic through

DOI:

<https://doi.org/10.15366/relacionesinternacionales2023.52.005>

Formato de citación recomendado:

MONGE JUAREZ, Mariano (2023). "Pandemia y nacionalismo: del cólera morbo asiático al virus chino. Historia de los contextos de la pandemia de covid-19", *Relaciones Internacionales*, n° 52, pp. 93-114.

* Mariano MONGE JUAREZ,

Universidad de Murcia. Contacto: mongejuarez@um.es

Recibido:

03/09/2022

Aceptado:

16/12/2022

two types of sources: on the one hand, the bibliography, of a historiographical, sociological and epidemiological nature, in which the collection of articles published in 2020 by Rob Wallace, under the title *Big farms, big flus*, stands out. Agro-industries and infectious diseases, and on the other hand, the primary sources, that is, the work of analysis of the press, especially *El País* or *El Mundo*, the Resolutions and communications of the WHO, as well as other diverse documents, located on the internet.

This macro-schematic approach defines our starting point: a reflection on questions such as: What has happened to us? What is happening to us? How can international relations be interpreted? What value does the nationalist shift occupy at the moment? And even, why have we suffered a pandemic with dramatic consequences? With this in mind, the article proposes five objectives: to analyze the epidemic structure of contemporary times, to observe the analogies between cholera morbo, influenza and Covid-19, to describe the founding process of the WHO, the role of China and the transformations of the new world order; and finally, to interpret the Chinese virus, from the context of the rebirth of nationalisms and to relate this interpretation to the Covid-19 pandemic.

To develop these objectives, we propose a diachronic analysis of the different social constructions around pandemics from 1832 to 2020, likewise, we also intend to establish analogies between the different pandemics and the international relations that developed over three moments: the Asian morbid cholera (1817-34), the Spanish flu (1918-20) and Covid-19 (2020-22). In short, we will define the epidemic structure of contemporaneity.

Next, as the central thesis of the work, we propose an approach to the consequences of the Livestock Revolution and climate change due to anthropogenic causes, and its relationship with human health to lead to a possible connection with the Covid-19 pandemic. This thesis needs a historical analysis in which different conditions that develop since 1970, during the third Industrial Revolution, are established.

After the demographic explosion of the 1970s, during which time industrial livestock farming has been dominant in the United States, the production model soon spread to Latin America, Asia and Europe in such a way that a gradual relocation is set in motion that will accelerate during the 1990s. That is, when Eastern Europe (just like Asia or Latin America) joins the international market and offers attractive deregulation scenarios for international food industries.

For this we mainly use the hypotheses of Rob Wallace and K. Shortridge: it is essential to take into account relocation tactics, industrial strategies related to the mass production of poultry meat, and the appearance of new epidemic outbreaks that affect the population since at least 1997 -as well as the origin of typical pneumonia, known as SARS (Severe Acute Respiratory Syndrome) and its relationship with the coronavirus.

In addition, the study of this specific context (1970-2020) allows us to understand five vital aspects to interpret the emergence of Covid-19: the decisive role of China and its policies of opening up to the market economy between 1980 and 1985, which accounted for more than one billion new consumers. In the face of this explosion in the demand for food and raw materials, millions of hectares are cleared to establish crop fields, and a large part of the planet's ecosystems are destroyed. That is why ecological arguments become one of the new contradictions in the North-South dialectic; the process of collapse of the Soviet Union supposes the rebirth of nationalisms in Europe. From 1990 to 2007, nationalisms are consolidated, grow and evolve towards populist content, useful for the different governments during the financial crisis; the signing of the North American Free Trade Agreement in 1993 between Canada, the United States and Mexico will imply the practical disappearance of the traditional model of small or medium farms in the United States and Mexico, to the benefit of vertical operations of millions of pigs and poultry. In 1998, the first outbreak of swine flu was declared in North Carolina and, later, in Veracruz; the consolidation of neoliberal economic policies (Hayek-Friedman), which support globalization and reconstruction of the new world order; and lastly, the evolution of the functions of the WHO (World Health Organization) since its foundation in 1948. This was oriented towards the cooperation and development of great health campaigns in the third world and as a factor of North-South balance until the shift presented by the secretary General Halfdan T. Mahler, who would define the goal of health for all by the year 2000.

From this chronological and plot line, we lead to the financial crisis of 2007 to find the specific context in which the pandemic is declared in March 2020.

On the other hand, this article deals with the effects that the outbreak and unexpected spread of a new virus has produced in the forms of (official) political communication of ethnocentric and nationalist content. These speeches raised xenophobic markings based on the rapid growth in morbidity and mortality statistics due to the new virus. So the concept of the Chinese virus, a social construction launched by Donald Trump, has configured a biased vision, successful until now, for the benefit of the West.

Faced with a global problem with dramatic consequences, the response of governments will take the form of populist tactics whose objective will be the exoneration of their political, economic, social and health responsibilities. Given this situation, it will have to be the WHO that considers it essential to establish scientific criteria to refer to the mutations of the virus in order to end political stigmatization. The WHO will take the lead in naming information-neutral and information-friendly variants of interest (VOI) and variants of concern (VOC), renamed with letters of the Greek alphabet. In short, it is convenient to take into account the populist response of the different governments (United States, Brazil, France or Germany) centered on collective emotions typical of a language of war.

KEYWORDS

Covid-19; cholera morbus; influenza pandemic; nationalism; WHO; Livestock Revolution; neoliberalism.



Introducción

A pesar del derroche de información al que asistimos desde marzo de 2020, en el momento de la declaración del estado de emergencia en España (Real Decreto 463/2020), Europa y gran parte del mundo, la perspectiva con la que afrontamos la crisis sanitaria se nos antoja estrecha. La pandemia ha sorprendido a estados, empresas y científicos, ha asediado de repente a las personas, a las familias y a toda la sociedad. Este escenario de excepción y ansiedad ha sometido a las ciencias sociales a una rigurosa premura debido a la necesidad de respuestas, pero el tratamiento científico de la pandemia requiere de contextualización, análisis de las estructuras, reflexión en torno a la coyuntura y, por último, interpretación.

El presente artículo plantea la siguiente propuesta: consideramos que existen dos grandes contextos determinantes para entender la crisis de 2020. En primer lugar, el contexto estructural, aquello que entendemos como la estructura epidémica de la edad contemporánea, que se inicia en el período de 1817-1834, momento de la llegada y expansión del cólera morbo (*Vibrio cholerae*) en Europa y América. Dentro de este contexto estructural también hallamos la gripe de 1918, que opera en la configuración de un tiempo nuevo, la era de los antibióticos y las vacunas (tuberculosis, gripe, poliomielitis, etcétera), hasta la pandemia de covid-19.

En segundo lugar, de este contexto estructural (1817-2020), determinado por el cólera morbo y la gripe, pasamos al abordaje de un segundo contexto más concreto, que traza su presión desde la expansión de la Revolución Ganadera (1970), los cambios económicos en China, la crisis financiera (2007) y la llegada de la pandemia de covid-19; un segmento de tiempo que entendemos como la globalización y el llamado *nuevo orden mundial*, cuyo centro es ocupado por el factor tecnológico de las hipercomunicaciones (internet). Este segundo contexto (1970-2020) nos proporciona la coartada para reflexionar sobre la trayectoria de la Organización Mundial de la Salud (OMS): sus funciones y capacidad de arbitraje, en este caso, todavía heredera del espíritu de concordia de la posguerra, abandonado en Europa desde, al menos, la crisis financiera.

Desde este enfoque macro esquemático pretendemos nuestra aportación para entender la pandemia de covid-19 en cuanto a la respuesta histórica, sociológica, económica y/o política a las preguntas: ¿qué nos ha pasado?, ¿qué nos está pasando?, ¿cómo se pueden interpretar las relaciones internacionales? y, por último, ¿qué valor ocupa la deriva nacionalista en el momento? Por último, buscamos un análisis del hilo conductor que conecte los diferentes nacionalismos de estado frente a las pandemias a través de los contextos, hasta nuestra propuesta de interpretación del concepto *virus chino*.

I. Metodología

Nuestro punto de partida teórico es el materialismo histórico, por ello, hemos interpretado el aspecto salud-enfermedad como fundamento de la sociedad desde la Historia, la Sociología y la Comunicación política, de modo que abordamos la contemporaneidad a través de su estructura epidémica, la pandemia de covid-19, desde las consecuencias biológicas del neoliberalismo (papel de China) e interpretamos los *nuevos* nacionalismos en clave de respuesta política. Así, tanto estructura epidémica como nacionalismo producen un escenario que determina las relaciones

internacionales en el campo de los mercados y la sanidad global (OMS).

1.1 Objetivos e hipótesis

Por tanto, sugerimos cinco objetivos: plantear la estructura epidémica de la contemporaneidad; reflexionar en torno a las analogías entre cólera morbo, gripe y la covid-19; describir el proceso de fundación de la OMS, el papel de China y las transformaciones del *nuevo orden mundial*; analizar las consecuencias de la Revolución Ganadera; interpretar el *virus chino*, desde el contexto de renacimiento de los nacionalismos de estado en función de la pandemia de covid-19.

A continuación, proponemos la siguiente hipótesis: el desarrollo de la pandemia de covid-19 se inserta en un contexto estructural cíclico, que se inicia en la expansión del cólera morbo en India en 1817 y continúa con la gripe de 1918. A su vez, situamos las condiciones inmediatas de la pandemia en el rápido progreso de la Revolución Ganadera desde 1970, factor intensificado a partir de la incorporación de China al mercado internacional, de modo que la producción global alimentaria (carne de ave de corral y cerdo) se adapta a la nueva demanda desde criterios neoliberales (desregulación y deslocalización) que inciden directamente en las condiciones sanitarias en México, China y otros lugares. Según Wallace y otros microbiólogos (2020), la consolidación y expansión de estas producciones son la causa de la recombinación de coronavirus entre animales y seres humanos que determina la aparición de la covid-19 y su deriva pandémica.

2. La estructura epidémica de la contemporaneidad y las nuevas relaciones exteriores, el cólera morbo y la covid-19

En 1911, Paul Gaffarel, Marquis de Duranty y Paul Masson publican en París dos ensayos sobre la peste de Marsella de 1720. Los tres autores coinciden en que el brote de Marsella es el último episodio de peste negra que vive Francia. A partir de aquel momento, se puede leer en muchos textos historiográficos que el foco de Marsella fue el último episodio de peste negra en Francia. Según la historiografía tradicional, se considera el año 1720 como la fecha clave en la que la peste negra deja de ser una amenaza para el viejo continente. Si admitimos esta referencia cronológica, algo que habría que hacer con grandes reservas, la estructura epidémica de la contemporaneidad encontraría un valioso argumento de coherencia, ya que se completaría los ciclos seculares en la secuencia: peste negra (1720), cólera morbo (1817), gripe (1918) y covid-19 (2020).

2.1 El cólera morbo y el mito de Oriente

El cólera morbo era una enfermedad conocida en Europa, el médico neohipocrático Thomas Sydenham había descrito su nosología en una célebre obra publicada en 1676. El temido mal, producido por la bacteria *Vibrio cholerae*, estallará en las colonias británicas del Golfo de Bengala en 1817, y, ya de forma pandémica, alcanzará Moscú en 1829, Viena y Berlín en 1830 y 1831, Londres y París en 1832 y Madrid en 1834.

Pero antes, durante los primeros años del siglo XX, el viejo continente tiene que afrontar



otra crisis sanitaria de origen exterior, como la fiebre amarilla. En la Francia de Luis XVIII, la consecuencia jurídica de esta amenaza —la fiebre amarilla había arrasado Barcelona en 1821— se materializa el 3 de marzo de 1822 con la *Loi relative à la Police Sanitaire*, la primera legislación sanitaria con vocación nacional e incluso internacional de gran influencia en Europa, a la que sucederá, en Inglaterra, el *Reglamento sanitario general*, publicado en la *London Gazette*, el 25 de octubre de 1831. A estas primeras respuestas, se une una nueva legislación sanitaria nacional, de nuevo en Francia, la del 13 de abril de 1835 (Dreuet, 2003). En España habrá que esperar hasta noviembre de 1855 para la aprobación de *Ley de Bases Sanitarias* de 1855, en Suecia, el *Epidemistadgan* (estatuto epidémico) en 1858 (Nilsson, 1995, p. 19), en Italia, la *Legge sulla Sanità Pubblica* llegará en 1865 (Soresina, 2015) y en Portugal, la *Lei de Saúde Pública* será sancionada en 1868 (Viegas, Frada y Pereira, 2006, p. 18).

Tanto en los textos científico médicos, como en la prensa o en la legislación, el cólera será siempre conceptualizado como *asiático*. Este marcaje de procedencia oriental es un elemento que juega un papel fundamental en un tiempo en el que se consolidan la Revolución Industrial y el estado liberal. Un momento de optimismo y de plena confianza en el progreso científico y económico, en el que las clases dominantes son sorprendidas por una gran pandemia y no están dispuestas a tolerar el hecho de que la sociedad occidental viva una peste equivalente a la de los oscuros tiempos pasados. La burguesía dominante, médicos, militares y políticos, construye el significado *cólera morbo asiático* con la función de eludir responsabilidades. Casi dos siglos después, Donald Trump lanzará el *virus chino* con el mismo objetivo.

El cólera morbo tendrá un comportamiento cíclico hasta finales del siglo XIX. En Europa y Estados Unidos supondrá una amenaza constante para la mano de obra industrial, razón que explica, entre otras, de carácter filantrópico o de orden público, primero, que, como acabamos de ver, desde 1831, el estado liberal produzca todo un complejo de políticas legislativas nacionales de refuerzo de sus fronteras, en torno a la observación de la salud pública de ciudades y puertos, y, segundo, que el cólera vertebral y explique una nueva filosofía en las relaciones internacionales: en 1851 se celebra en París *la I Conferencia Sanitaria Internacional*, bajo la denominación “Génesis del movimiento sanitario internacional” (Bernabeu y Mestre, 2008, p. 8), al que habría que añadir la fundación del *Comité Internacional de la Cruz Roja*, en febrero de 1863. Se inicia la llamada diplomacia de la salud internacional (Šehovic, 2009), ya que a partir de estos momentos, se organizarán numerosas conferencias internacionales: de nuevo en París en 1859, en Constantinopla (1866), Viena (1874), Dresde (1893), hasta que en 1907 se forme la *Oficina Internacional de Higiene Pública*, operativa hasta la misma fundación de la OMS (Barona y Bernabeu-Mestre, 2008, pp. 27-56).

2.2 La pandemia de gripe y la leyenda negra

Casi sin tiempo de recuperación de los brotes constantes del cólera, y de los desastres de la Primera Guerra Mundial, surge una nueva pandemia. Sobre el origen de la gripe de 1918 se barajan tres hipótesis: la primera sitúa el brote primigenio en China hacia 1916; la segunda plantea la probabilidad del origen en Francia, durante la Primera Guerra Mundial (Spinney, 2018), ésta explicaría la infección de soldados norteamericanos que habrían llevado el virus a Estados Unidos (Almudéver, 2016), y la tercera centra el foco inicial en el Condado de Haskell (Kansas), probablemente entre enero y febrero de 1918, desde donde se habría propagado al campamento

militar de Funston (Almúdever, 2016), aunque la enfermedad no fue notificada oficialmente a las autoridades sanitarias hasta el 4 de marzo.

Luego, ¿por qué *gripe española*? En 1918 se cumplían veinte años de la victoria de Estados Unidos ante España en la Guerra de Cuba. El éxito militar desataría el triunfalismo de la prensa, que, además, había tenido un papel decisivo en la orientación de la opinión pública en favor de la intervención en el Caribe. William Randolph Hearst y Pulitzer se encuentran en el gran momento de competencia por el control del sector. Hearst inventa un género periodístico de éxito, la prensa sensacionalista. El nacionalismo estadounidense prospera a la sombra de este nuevo estilo de *informar*, además, crece en un panorama que ya venía desarrollándose desde las primeras guerras contra México, en el que el *antiespañolismo*, un artificio de la *leyenda negra*, era la columna vertebral de la historiografía oficial de William H. Prescott o Brooks Adams. Según Carolyn B. Boyd. Desde los años cuarenta del siglo XIX se desarrolla en Estados Unidos toda una cultura *antiespañolista* que se irá transmitiendo de generación en generación en una serie de manuales de historia patriótica (2002, p. 319). Estas publicaciones hallaban en España y en México un enemigo necesario en el proceso de construcción nacional estadounidense, pero, sobre todo, reforzaban y legitimaban las guerras en la frontera sur desde 1848 y, por tanto, la anexión de sus territorios (Herzog, 2021).

Este contexto nos hace entender cómo la prensa dirigida por Hearst y la administración Wilson eran incapaces de tolerar que, tras la victoria de en la Primera Guerra Mundial, el origen de una pandemia que estaba devastando el mundo se hubiera gestado en uno de los cuarteles del ejército de Estados Unidos, por ello, solo un análisis del nacionalismo estadounidense, anclado en la reedición interesada de la *leyenda negra*, explica el concepto *gripe española*.

2.3 La recta final hacia la covid-19, la revolución ganadera, 1970-2020

Según W. Boyd y M. Watts, la distribución de las grandes granjas de aves de corral en Estados Unidos hacia finales de los años veinte se encontraba repartida a lo largo de toda la geografía de su territorio (Wallace, 2020, p. 87). Tras la definitiva recuperación de la crisis del 29 y la explosión demográfica de la posguerra, la gran bonanza económica posterior implicará un cambio sustancial en el sector agropecuario. Se consolidan una serie de empresas de gran tamaño: *Perdue Farms* (1920), *Tyson Foods* (1935) o *Holly Farms Chicken* (1961), que instauran el modelo vertical en la cadena de producción de pollos y cerdos bajo una misma estructura permanente y centralizada, en la que se reúnen miles de animales (Wallace, 2020, p. 87). Se trata del germen de la Revolución Ganadera (Espejo Marín, 1996), encuadrable en el ámbito de la Tercera Revolución Industrial (Rifkin, 2011).

Además, entre 1970 y 1992, la producción sufrirá grandes cambios geográficos, ya que, en primer lugar, se desarrolla una paulatina deslocalización desde Europa occidental hacia Asia, Latinoamérica y Europa del Este, y, por otra parte, en Estados Unidos la industria agropecuaria se concentrará en Carolina del Norte, Iowa y Minesota. En síntesis, tras la explosión demográfica de los años setenta, la ganadería vertical integrada, de aves de corral y cerdos, es dominante en Estados Unidos y pronto va a ocupar un lugar preponderante en todo el mundo.



Pero esta superproducción irá acompañada de una potente mercadotecnia: aparecen los *nuggets*, los *fingers*, las hamburguesas de pollo, las comidas precocinadas y la popularización de preparados para perros y gatos (Wallace, 2020, p. 88). *McDonald*, *Burger King* y *Kentucky Fried Chicken* son el paradigma de los cambios globales en estos hábitos de vida y consumo. Además, la incorporación de China a la economía internacional y la multiplicación del consumo, a partir de la segunda mitad de los años ochenta, generará una alta y rápida necesidad de tierras cultivables para producir piensos a gran escala; se talan bosques y se roturan millones de hectáreas nuevas en todo el mundo (Edubirdie, 2022).

En 1993, la administración Clinton lidera la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAM), que suscriben Estados Unidos, Canadá y México. La nueva alianza significará un gran paso más en el proceso de desregulación económica. Un mercado gigantesco de consumidores se fija en el norte, frente a una gran área sur, en este caso, en México, que ofrece mano de obra barata, materias primas, nuevas tierras y laxitud legislativa. *Smithfield Foods* se instala en Veracruz en 1994, crea *Granjas Carrol* y se fusiona con *Agroindustrias de México* (Wallace, 2020, p. 62). El modelo tradicional de explotación de pequeñas o medianas granjas es sustituido por explotaciones verticales de millones de cerdos. En 1998, se produce el primer brote de gripe porcina en Carolina del Norte y, posteriormente, en Perote, Veracruz (Wallace, 2020, p. 52).

En la frontera del nuevo siglo, la macroindustria porcina se ha convertido en un *lobby* de presión política, capaz de influir en la orientación editorial de la agencia de noticias como *Reuters* e incluso la OMS, que en 2007 deja de usar el término gripe porcina. En 2008, en plena crisis financiera, *Goldman Sachs* compra diez macrogranjas avícolas en Hunan y Fujian, y se integra en el grupo chino más grande del sector, *Yurun Food Group* (Wallace, 2020, p. 98). Según Wallace, se está gestando la ecología de una pandemia en el siglo XXI.

3. De la fundación de la OMS, la nueva China y las transformaciones del nuevo orden mundial

Esbozados los contextos estructurales que enmarcan la pandemia de covid-19, nos ocuparemos de la fundación de la Organización Mundial de la Salud. Tres factores explican la creación de la OMS en 1948: el surgimiento de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), el flujo de crédito internacional tras los acuerdos de Bretton Woods y la caótica situación sanitaria en la que se encuentra la Europa de posguerra y el resto del mundo, sobre todo debido a la incidencia de tuberculosis, viruela, malaria o poliomielitis.

Una vez derrotado el nazismo, los nacionalismos se atenúan en Europa. Comienza una nueva era, en la que el espíritu de la cooperación ocupa un espacio importante en esa parte de la política internacional que pretende la concordia en plena carrera atómica, aquella que protagonizan la ONU, la OMS, el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y otras instituciones similares.

A pesar de las tasas de tuberculosis y otras enfermedades infecciosas que padece el viejo continente y el resto del mundo, cuando en 1944, en la conferencia de San Francisco, se da forma

a una nueva organización de Naciones Unidas, un problema tan importante como la salud aparecía bajo el concepto general de asuntos sociales. Serán los delegados chinos y brasileños los que propongan que la salud reciba una atención concreta, para ello se planea una nueva reunión en París, ya acabada la guerra, en marzo de 1946, y se decide nombrar un comité técnico, específico y permanente sobre salud (Charles et al., 1968, p. 294). Este comité es el germen inmediato para la creación de la OMS. Sus primeros objetivos se orientarán hacia la “malaria, salud materno infantil, tuberculosis, las enfermedades venéreas, la nutrición y el saneamiento ambiental” (Charles et al., 1968, p. 295).

En julio de 1944, las soluciones adoptadas en Bretton Woods serán un reflejo directo de las políticas keynesianas, que marcarán la orientación económica de los inmediatos años de la posguerra en Europa. Esta regulación keynesiana se definirá por una estrategia de crédito internacional dominada por Estados Unidos y dirigida a la Europa liberal a través del Plan Marshall. La consecuencia general de dicha inyección de dinero será el despegue económico del viejo continente, y el desarrollo de una época de bonanza y crecimiento que no se interrumpirá hasta la crisis del petróleo, en 1973.

El nacimiento de la OMS, el 7 de abril de 1948, en Ginebra, en el seno de la Naciones Unidas, significa la esperanza de una nueva forma en las relaciones internacionales; será la salud, desde un punto de vista transversal, un nuevo escenario para la diplomacia entre los estados, las regiones o las ciudades, además de uno de los principales argumentos en el diálogo Norte-Sur. Casi a la misma vez, gracias a la iniciativa del médico y microbiólogo polaco Ludwik Rachjman, se funda UNICEF, en diciembre de 1946, en Nueva York, también como un organismo integrante de la Asamblea General de las Naciones Unidas. De forma paralela, en julio de ese mismo año, se crea en Estados Unidos el *Communicable Diseases Center* (CDC), una entidad preventiva que se ocupa de las enfermedades infectocontagiosas de obligatoria notificación, que en Europa (Francia y España), desde hacía décadas, se encontraban reguladas por ley.

Los primeros pasos de la OMS y UNICEF, sin olvidar la influencia de Cruz Roja Internacional, desarrollan una estrategia de cooperación directa con los países europeos más afectados por la Segunda Guerra Mundial como Alemania, Yugoslavia o Polonia, aunque, a partir de 1947, el escenario de cooperación se desplazará a las áreas más deprimidas del tercer mundo. Serán destacables, como paradigma de acción, la *International Tuberculosis Campaign* (1948-1960) en India (Monge Juárez, 2019), los programas generales de vacunación contra la poliomielitis desde 1959, y, sobre todo, la acción masiva para la extinción de la viruela en todo el planeta, entre 1948 y 1980.

A partir de la crisis del petróleo, las consecuencias afectarán de forma dramática a África y América Latina. El año 1980 es el punto de inflexión para entender una nueva fase en los desequilibrios Norte-Sur. La crisis de transición entre la década de los años ochenta y noventa se encuentra marcada por cuatro conjuntos de hechos determinantes: por una parte, la consolidación de la *era conservadora* que han definido historiadores como S. Wilentz (2008) o R. Perlstein (2008), inaugurada por la llegada al poder de Margareth Thatcher (1979), Ronald Reagan (1980) y sus políticas económicas neoliberales de Hayek y Friedman; los cambios internos en China; el acelerado proceso de autodisolución de la Unión Soviética (1985-1991); y la reanimación de los nacionalismos en Europa.



3.1 China y el nuevo orden mundial

Tras la muerte de Mao Tze Dong en 1976 se inicia un proceso de apertura de China hacia la economía de mercado. En el periodo 1980-1985 se ponen en marcha un conjunto de políticas económicas muy directas y agresivas. El hecho implica el comienzo de la era de la globalización desde el punto de vista económico. La irrupción de China en el mercado internacional significa la participación de más de mil millones de nuevos consumidores —casi una cuarta parte de la población mundial— y la multiplicación de la demanda de materias primas y energías. Como decíamos, millones de hectáreas se roturan para implantar campos de cultivo en detrimento de bosques y otras zonas naturales, de modo que gran parte de los ecosistemas del planeta sufren importantes transformaciones. La ecología se convierte en una de las nuevas contradicciones fundamentales entre el Norte y el Sur. Aunque ya discutida en ambientes científicos desde finales de los años sesenta (Menabe y Wetherland, 1967), la teoría del cambio climático y el calentamiento global por causas antropogénicas llega a la política y a la opinión pública: en la República federal Alemana se funda *Die Grünen*, que obtiene representación en el *Bundestag* a partir de octubre de 1985, por otra parte, se dan a conocer las conclusiones de la conferencia celebrada en Austria de la *World Meteorological Organisation* y, en 1991, el *Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático* (IPCC) admite la relación directa entre salud y cambio climático.

La alimentación se convertirá en uno de los sectores más sensibles a estos cambios. Ya desde finales de los años cincuenta del siglo XX, se estaba produciendo un uso extensivo e intensivo de la tierra y la ganadería, que pretendía resolver el problema de una creciente demanda alimentaria. Las citadas reformas de Den Xiaoping aceleran la entrada de grandes empresas agroalimentarias en China. Es el caso de *Choroen Pokphand* (Grupo CP), presente desde 1970 en Tailandia, la primera gran empresa extranjera del sector en asentarse en Guangdong que, de 337.000 habitantes en 1979, alcanza los 8,7 millones en 2006 (Wallace, 2020, p. 89).

Entre 1980 y 2010, el consumo promedio *per cápita* de carne, leche y huevos se multiplicará por diez en China, sobre todo, a partir de 1990, cuando el gobierno chino elimine los *cupones de carne* y se permita la iniciativa privada en la producción ganadera, aviar y porcina (Bai et al., 2018, pp. 1-4). Esta intensificación de la ganadería despierta el interés del microbiólogo Kennedy F. Shortridge, que ya en 1982 se pregunta si China será el epicentro de una pandemia futura (Shortridge y Stuart-Harris, 1982).

En 1993, el joven Zhu Yicai funda el citado *Yurun Group*, que en pocos años se convierte en la principal empresa de carnes procesadas de Asia. La producción avícola de China pasa de 1,6 millones de toneladas en 1985 a trece millones en el año 2000 (Wallace, p. 94). En 2001, China se incorpora a la Organización Mundial del Comercio y se eliminan las trabas de inversión extranjera que todavía arrastraba: “abolió las restricciones a la propiedad extranjera, relajó las exigencias de cooperación local [...] fue entonces cuando empezó la verdadera explosión” (Malm, 2020, p. 520).

Por otro lado, la OMS, dirigida por Halfdan T. Mahler (1873-1988), intentará dar respuesta a los cambios tras la crisis del petróleo. Mahler será capaz de abrir nuevas perspectivas de la Organización orientadas al siglo XXI. En 1979 se celebra la 32ª *Conferencia Internacional sobre Atención Primaria de Salud en Alma-Ata* (Unión de las Repúblicas Socialistas Soviéticas-URSS) (OMS,

Resolución WHA32.30), la meta en aquel momento será que toda la población mundial tenga acceso a una la sanidad pública en el año 2000. Como define el propio Mahler:

“*Salud para todos* significa que la salud ha de ponerse al alcance de cada individuo en un país determinado. Por ‘salud’ ha de entenderse un estado personal de bienestar, es decir, no sólo la disponibilidad de servicios sanitarios, sino un estado de salud que permita a una persona llevar una vida social y económicamente productiva. ‘La salud para todos’ obliga a suprimir los obstáculos que se oponen a la salud (malnutrición, ignorancia, agua no potable y viviendas no higiénicas), así como a resolver problemas puramente médicos, como la falta de médicos, de camas de hospital, de medicamentos y de vacunas. ‘La salud para todos’ significa que la salud ha de considerarse como un objetivo del desarrollo económico y no sólo como uno de los medios de alcanzar dicho desarrollo” (2009, p. 5).

Alma-Ata significa que también la OMS es consciente de la coyuntura de 1980. En junio de 1981, la Organización publica *Estrategia mundial de salud para el año 2000* (OMS, Resolución WHA 540.1). Sus primeras treinta páginas son quizá las más importantes porque hacen una disección del dramático panorama internacional. El texto comienza con el epígrafe *supervivencia* y resumen en pocas palabras la situación:

“Cerca de mil millones de personas se hallan atrapadas en el círculo vicioso de la pobreza, la malnutrición, la enfermedad y la desesperación que mina sus energías, reduce su capacidad de trabajo y limita sus posibilidades de planificar para el porvenir. La mayor parte de esas personas viven en las zonas rurales y los barrios urbanos míseros de los países en desarrollo. Unas pocas cifras estadísticas permiten medir la profundidad de la privación en que se hallan sumidas [...] La mayoría de las defunciones que se registran en la mayoría de los países en desarrollo resultan de las enfermedades infecciosas y parasitarias. Esta clase de enfermedades guardan estrecha relación con las condiciones sociales y económicas predominantes y obstaculizan el desarrollo social y económico” (OMS, Resolución WHA 540.1, pp. 19-20).

En 1988 Halfdan T. Mahler deja el cargo, su herencia, la idea de *Health for all in the year 2000* constituye una gran utopía para la OMS del siglo XXI. Como venimos advirtiendo, a partir de estos momentos se establece un triángulo de relaciones entre cambio climático, explosión de las formas agropecuarias intensivas y globalización neoliberal. La nueva era de la globalización intensifica los cambios ecológicos, de graves consecuencias en la vida humana y animal. De forma directa o indirecta, estos cambios, relacionados con la producción industrial de alimentos, influirán en la salud, es por ello que, a partir del año 2000, la OMS publicará varios informes sobre la



relación entre salud y cambio climático, quizá los más destacables sean los de 2003 y 2008 (OMS, 2003, 2008).

En 1988 es elegido director general de la OMS Hiroshi Nakajima, yendo en contra del criterio estadounidense, cuyo candidato era Jonathan Mann. El hecho de que se impusiera el japonés, además, por una mayoría clara (El País, 1988), supone la prioridad a la estrategia de Mahler, los objetivos de Alma-Ata y la continuidad con los planes de erradicación de la poliomielitis y la tuberculosis, aunque el nuevo reto será la extensión de una nueva enfermedad infectocontagiosa, el SIDA. Es precisamente en 1988 cuando la OMS lanza el primer Programa Global contra el VIH (Bol of Sanit Panam, 1988), que se refuerza con la Resolución WHA42.33, adoptada por la Asamblea en mayo de 1989 y con el informe *Estrategia mundial de prevención y lucha contra el SIDA*, de 1991.

Con la elección de Nakajima, la OMS demuestra un posicionamiento independiente y continuista, ya que la lucha contra la tuberculosis y la poliomielitis todavía respondía a la filosofía sanitaria, que desde 1948 se había impuesto como columna vertebral. Además, Nakajima, como decíamos, hará suyas las 38 metas y el objetivo *Salud para todos en el año 2000*, que, según la propia institución, buscan un cambio de paradigma (Pérez Pío, 2006) cuyo objetivo es responder a ese *nuevo orden mundial* en el que el capitalismo se ha impuesto definitivamente, la deuda es un problema fundamental en los países pobres, sus condiciones sociales se deterioran a marchas forzadas, y el crecimiento demográfico anuncia la crisis epidemiológica (Pérez Pío, 2016).

Después de diez años, en 1999, llega Gro Harlem Brundtland a la secretaria general, la primera mujer al frente de la OMS. La noruega tiene un perfil diferente a los anteriores secretarios, es una política profesional, que ya había sido primera ministra de Noruega durante varios periodos desde 1981. En una línea comparable a la *Olof Palme* en Suecia, Brundtland representa la socialdemocracia europea de más prestigio internacional frente a las posiciones neoliberales del eje atlántico. Su secretariado recoge las mismas pretensiones que Mahler y Nakajima, ya que en el momento de su elección, el horizonte del año 2000 es inminente. Una de sus principales directrices se pone en marcha en el documento de la *52 Asamblea Mundial de la Salud*, celebrada entre el 17 y 25 de mayo de 1999, en donde se sintetiza su punto de partida: “es preciso reducir la carga de mortalidad y morbilidad excesivas que pesa sobre los pobres”. A la perspectiva económica, se suma definitivamente la perspectiva de género.

“las mujeres y los niños sufren más de la pobreza que los hombres: es pues necesario invertir más para reducir la mortalidad materna y hallar la manera de mejorar la nutrición de la madre y el niño [...] las mujeres y los niños sufren más de la pobreza que los hombres: es pues necesario invertir más para reducir la mortalidad materna y hallar la manera de mejorar la nutrición de la madre y el niño” (OMS).

Por otra parte, se mantiene el compromiso con la lucha contra la tuberculosis, el paludismo, y, además, se abre a una perspectiva más sociológica sobre el SIDA, ya que se considera un importante obstáculo para el crecimiento económico.

En mayo de 2003, toma las riendas de la institución el surcoreano Lee Jong-wook, que supone un nuevo giro de intensificación en la lucha contra el VIH merced al programa, *3 por 5*, cuyo objetivo es “lograr que tres millones de afectados por el mal pudieran tener acceso a las medicinas necesarias en 2005” (El País, 2006). Pero sin duda, el aspecto más importante que Lee Jong-wook tiene que afrontar es la gripe aviar (científicamente conocida como “H5N1”). Conocida desde al menos 1970 (Wallace, 2020, p. 82), en 1997 se había declarado el primer brote importante en Hong Kong (Wallace, p. 71), cinco años después, se produce la primera infección humana, también en Hong Kong (Wallace, 2020, p. 73), pero en 2003 se extiende por gran parte de China, Vietnam, Tailandia, Indonesia, Camboya, Corea del Sur, Japón, y Malasia y, desde febrero de 2004, se detecta ya una clara evolución pandémica de la infección, sobre todo cuando llegue a Inglaterra.

Por primera vez, la Organización será consciente de la posibilidad real de que el planeta viva una pandemia similar a la de 1918. Asimismo, desde febrero de 2003 se tiene noticia de una nueva enfermedad, una neumonía atípica denominada Síndrome Respiratorio Agudo Severo (SARS, *Severe Acute Respiratory Syndrome*). Las repercusiones económicas son inmediatas, el Banco Mundial (El País, 2003) y el Banco Asiático de Desarrollo (BAD) advierten “que la neumonía atípica es uno de los principales riesgos para el crecimiento económico en Asia, al reducir sus previsiones de crecimiento para el 2003” (El País, 2003). A partir de 2004, tras el brote de SARS, el CDC se convierte en uno de los más estrechos colaboradores de la OMS en Estados Unidos. La respuesta de la OMS se concreta en mayo de 2005, en el *Reglamento Sanitario Internacional*, que, según su artículo 2, pretende

“prevenir la propagación internacional de enfermedades, proteger contra esa propagación, controlarla y darle una respuesta de salud pública proporcionada y restringida a los riesgos para la salud pública y evitando al mismo tiempo las interferencias innecesarias con el tráfico y el comercio internacionales” (OMS, Resolución WHA73).

Pero la OMS sabe de las dificultades con la que va a chocar el Reglamento, ya que, en general, los estados son reticentes “a notificar con prontitud y franqueza los brotes, por temor a las repercusiones económicas en forma de pérdidas en los sectores del comercio y el turismo” (Martin Gadea, 2020). El objetivo general de la Organización desde estos momentos es hacer de la salud un asunto transversal, presente en todas las acciones de los estados, es decir, que cada política tenga un contenido sanitario (salud total).

En 2006 se vuelve a renovar la dirección de la OMS, es elegida de nuevo una mujer, Margaret Chan, de Hong Kong. Su secretariado general se prolonga hasta 2017, y tendrá que afrontar la crisis del SARS, la gripe A y el Ébola. Las propuestas de líneas de acción de Chan se resumen en: fijar una reserva internacional de vacunas contra la gripe A u otros virus con potencial pandémico; afrontar la tuberculosis multirresistente; renovar los planes de lucha contra VIH; atender la situación sanitaria del pueblo palestino; y proteger la propiedad intelectual de los laboratorios (Samarasekera, 2007, p. 1916).

Al mismo tiempo, el brote de SARS del año 2007 significará el cambio de las relaciones



entre China y la OMS. China se muestra mucho más dispuesta a cooperar, a cambio de que la OMS suavice las críticas al régimen de Pekín. La consecuencia inmediata es la eliminación del nombre de las cepas tipo *Quianghai* y tipo *Fujan* (Wallace, 2020, p. 43). Mientras, toda una línea de investigación en Europa y Estados Unidos progresa en el estudio de las relaciones entre granjas industriales y recombinación de virus susceptibles de producir epidemias. Es el caso del artículo publicado en 2008 por un equipo de investigadores británicos, en el que se demuestra, como fue el caso de Tailandia en 2004 cuando se produjeron los brotes de gripe aviar:

“la evidencia sustancial del movimiento de patógenos entre estas instalaciones industriales, la liberación al ambiente externo y la exposición de los trabajadores agrícolas, lo que desafía la suposición de que la producción avícola moderna es más *biosegura* y *biocontenida* en comparación con las operaciones de patio trasero o de pequeños propietarios para prevenir la introducción y liberación de patógenos” (Graham et al., 2008, p. 285).

La gestión de Chan será quizá la más próxima a los intereses estadounidenses, de ahí las críticas de la *British Medical Journal* en 2010 (El País, 2010), centradas en su presunta cercanía de Chan a las grandes farmacéuticas. Al hilo de la polémica, incluso el *US National Institutes* llega a proponer la renovación de las normas que desde 1995 regulaban la relación de los investigadores con la industria farmacéutica en Estados Unidos (Hopkins Tanne, 2010). En 2007 estalla la crisis financiera, la depresión económica es una realidad y la gripe A es una amenaza en Estados Unidos. En 2008, el Instituto Nacional para la Seguridad y Salud Ocupacional (NIOSH) solicita al CDC colaboración para elaborar un protocolo de protección de los operarios que trabajan en las granjas avícolas. En mayo de ese año, ambas instituciones publican un breve documento con instrucciones para evitar el contagio de un “virus altamente patógeno”. Desde estas fechas, el CDC se convierte en un organismo vigilante hasta la llegada de la covid-19.

El 11 de junio de 2009 la Organización declara la pandemia de gripe A (H1N1), también conocida como *gripe porcina* o *gripe americana*, calificada en el momento de *moderada gravedad* (Astray Mochales y López Pérez, 2009) y su foco original se sitúa de nuevo en Perote (Veracruz), como había ocurrido en 1998. El 18 de septiembre de 2010, la OMS da por finalizada la pandemia; la cifra oficial de fallecidos se fija en 18.449 personas en todo el mundo, aunque, según un completo estudio publicado en *The Lancet. Infectious diseases* en 2012, las víctimas pueden situarse entre 151.700 y 575.400 (Dawood et. al, 2012).

Las declaraciones de Chan en 2010, que reproduce la prensa internacional, son representativas de la inquietante situación que transmite la secretaria general de la organización: “hemos tenido suerte con el virus de la nueva gripe. Inicialmente se propagó por países con buenos sistemas de vigilancia. Si hubiera mutado, estaríamos afrontando consecuencias muy graves” (El País, 2010).

Faltan diez años para que estalle la pandemia de covid-19, tanto la OMS como muchos científicos independientes de todo el mundo son conscientes de la posibilidad real de una crisis

sanitaria global producida por la recombinación de un coronavirus. Hacia el año 2012 la economía internacional empieza a dar muestras de recuperación. Xi Jinping presenta el *Sueño chino de rejuvenecimiento nacional* (Santillán, 2017). El PIB de China ha crecido un 7,9% respecto a 2011, Estados Unidos no ha superado el 2,3% y Alemania presenta un 0,4%. China se encuentra en condiciones de rivalizar por la hegemonía mundial con Estados Unidos.

En 2013, numerosos focos de dengue proliferan en África y América latina, incluso se registran casos en Francia y Croacia y, según la agencia EFE, la OMS alerta de la posibilidad real de que la infección provocada por el *aedes aegypti* se puede convertir en una pandemia (EFE Salud).

El 25 de septiembre de 2015 se celebra en Addis Abeba la Tercera Conferencia de las Naciones Unidas, más de ciento cincuenta Jefes de Estado y de Gobierno, aprueban la Agenda 2030, en ella se recogen los Objetivos de Desarrollo Sostenible, un conjunto de metas globales pensadas para erradicar la pobreza, proteger el planeta y asegurar la prosperidad mundial. La OMS suscribe los objetivos y publica un documento para reforzar el objetivo *salud y el bienestar*. Margaret Chan declara una utopía: “a nadie deberían negársele los servicios de salud por no poder pagarlos” (OMS, 2015).

En 2016, un equipo de científicos chinos publica un interesante trabajo (Su et al., 2016) sobre la recombinación de los coronavirus desde que son descubiertos, en 1960, sus implicaciones epidemiológicas y su relación con el SARS. El artículo aporta en concreto el descubrimiento, en 2015, de tres variantes de coronavirus en los camellos y dromedarios en Arabia Saudita, responsables de brotes epidémicos en el Medio Oriente y Corea del Sur durante ese mismo año. A su vez, pronto se produce el relevo en la secretaria general de la OMS, en 2017 es elegido etíope Tedros Adhanom Ghebreye, según la propia Organización, la transformación se encuentra:

“Dirigida a equipar mejor a la OMS para alcanzar los ambiciosos objetivos establecidos en su decimotercer Programa General de Trabajo, 2019-2023, esto es, lograr mayor impacto de las metas en la vida de tres mil millones de personas, optimizando la utilización de los recursos, simplificando los procesos y velando por que la Organización esté adaptada para cumplir su propósito en un mundo en rápida evolución” (OMS, 2021, p. 3).

Pero, en este contexto, ¿qué significa *rápida evolución*? A partir de 2018, los trabajos científicos que demuestran los citados procesos de recombinación viral entre animales no domésticos, animales domésticos y humanos advierten de los peligros epidémicos, al mismo tiempo, crecen las investigaciones que señalan una relación directa entre enfermedades epidémicas y cambio climático (Cuadros Cagua, 2017). Road Wallace incide en esta interrelación, pero, sobre todo, centra su objeto de estudio en las macrogranjas aviares y porcinas. Según Madhur Dhingra y otros investigadores, de las treinta y nueve mutaciones que evolucionan de baja a alta patogenicidad de la gripe aviar a partir de 1959, prácticamente todos los casos provienen de instalaciones avícolas industriales (Wallace, 2020, p. 10). En marzo de 2020, cuando acaba de estallar la pandemia, un artículo del diario inglés *The Guardian* se pregunta directamente en su título: *is factory farming to*



blame for coronavirus? (Spinney, 2020). La respuesta, siguiendo a Rob Wallace, apunta a las grandes industrias agropecuarias como responsables de la pandemia de covid-19. En agosto de 2020, Philip Lymbery es todavía más explícito, ya que advierte que el riesgo de pandemia es un hecho y su causa, las industrias cárnicas intensivas (Lybery, 2020). Mientras, la OMS guarda un *prudente* silencio sobre la relación entre macroindustrias y covid-19.

4. El virus chino, nacionalismo y pandemia de covid-19

Desde 1989, el proceso de desmoronamiento de la URSS (Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas) es el escenario clave para entender el rebrote de los nacionalismos en Europa, y en el resto del mundo. Los intereses de Alemania y Estados Unidos en reanimar los sentimientos nacionales de croatas frente a serbios, estonios, lituanos, ucranianos o georgianos frente a Rusia y la reunificación de Alemania, configuran un panorama general de renacimiento de los nacionalismos que avanzará en una línea ascendente, empujada, ya en el siglo XXI, por dos acontecimientos elementales en Occidente: el atentado de las torres gemelas el 11 de septiembre de 2001, que se convierte en el nervio del nacionalismo estadounidense vehiculizado por la administración Bush y, por otra parte, la crisis de 2007, que encuentra en la respuesta populista e identitaria de cada país una táctica de *compensar* los estragos sociales. A este panorama hemos de sumar, en Oriente, el desarrollo del nacionalismo chino, fundamentado, primero, en los éxitos que la economía China va obteniendo desde mediados de los ochenta, y, segundo, en la escalada de enfrentamientos con Estados Unidos por la hegemonía internacional. Uno de los mejores ejemplos de ese nacionalismo chino es el citado *Sueño chino de rejuvenecimiento nacional* de 2012.

Pero lo crucial es que el nacionalismo, de fundamentos económico, se prolongará hasta convertirse en el contexto político en el que estalla la pandemia de covid-19, de tal modo que las inercias nacionalistas se refortalecen en el momento crítico en el que potencias como Estados Unidos, Francia, Alemania, Gran Bretaña, Rusia, o la misma China, se ven obligadas a decretar estados de emergencias que no se habían producido desde la Segunda Guerra Mundial. Además, en esta coyuntura, la OMS choca con el problema del nombre del virus y de sus variantes. Las consecuencias que suponen el marcaje nacional de estas mutaciones provocan en el seno de la OMS y en la opinión pública internacional una gran controversia. Es evidente que la *variante sudafricana*, por ejemplo, implicaba una clara estigmatización, aunque también aportaba información primordial para hacer la cartografía virológica del origen y evolución de la covid-19.

Según la OMS, los encargados de dar nombre a los virus son virólogos nombrados por el *Comité Internacional de Taxonomía de los Virus* (ICTV), que terminan por denominar oficialmente las enfermedades según la Clasificación Internacional de Enfermedades (CIE), que trabaja al margen de intereses políticos.

El 11 de noviembre de 2020, el ICTV anuncia que la denominación del nuevo virus será “coronavirus de tipo dos causante del síndrome respiratorio agudo severo (SARS-CoV-2), ya que el virus se encuentra emparentado genéticamente con el coronavirus responsable del brote de SRAS de 2003” (Novel Coronavirus) y, conforme al *Novel Coronavirus (2019-nCoV) Situation Report-22*, publicado el 21 de mayo, la OMS decide renombrar las variantes según las letras del

alfabeto griego. Pero, a finales de 2020, la aparición de variantes que representaban mayor riesgo para la salud pública mundial obliga a la Organización a *caracterizar variantes de interés (VOI)* y *variantes de preocupación (VOC)*, a fin de priorizar el control e investigación en función del riesgo que representen para la salud pública mundial. Así, la táctica latente de la OMS es facilitar a cada una de las autoridades nacionales de todo el mundo la vigilancia, y posibilidad de secuenciación con un enfoque sistemático para proporcionar una indicación representativa del alcance de la transmisión de las variantes del SARS-CoV-2, según el contexto local, y para detectar eventos epidemiológicos inusuales (OMS, s.f.).

No obstante, la OMS incide en que las nuevas denominaciones no sustituyen los nombres científicos asignados (por ejemplo, por GISAID, Nextstrain y Pango) que transmiten información científica importante (OMS, 2021). Aun así, el debate no quedará en este punto. Como decíamos, desde marzo de 2020 se ha iniciado una guerra política y mediática. En plena era del progreso y la globalización, ningún gobierno está preparado ni dispuesto a asumir una pandemia como las de tiempos pretéritos. Las declaraciones de la viróloga Angela Rasmussen recuerdan que si en 1918 se llamó *gripe española* a una infección desconocida, hoy, “¿por qué no lo llamamos coronavirus de Wuhan?” (The Guardian, 2020).

La solución de una nueva nomenclatura, que acaba con los marcajes nacionales de cada variante, en principio, resuelve un problema político internacional, pero ¿qué otras consecuencias tiene esta nueva nomenclatura? Durante la epidemia de gripe aviaria, Rob Wallace se cuestiona que una “taxonomía políticamente correcta pueda disipar los esfuerzos honestos por identificar las causas de una epidemia”, ya que la ubicación del primer brote aporta una información imprescindible sobre:

“las condiciones locales impuestas por las políticas públicas y prácticas sociales [que] conforman la evolución viral [...] ¿debemos culpar a China por sembrar repetidamente brotes a nivel regional e internacional? ¿O debemos culpar a Estados Unidos, donde se originó el modelo industrial de aves corral integradas verticalmente, con miles de ellas amontonadas como alimento para la gripe?” (Wallace, 2020, p. 42).

La pandemia seguirá produciendo problemas en las relaciones entre China, Europa, Estados Unidos y la OMS. En Estados Unidos, la covid-19 irrumpe en campaña electoral y Donald Trump se ve obligado a lanzar un discurso efectivo, que movilice a la opinión pública contra la amenaza exterior, se trata de manipular y comprometer a la sociedad en un “esfuerzo más agresivo para enfrentar un virus extranjero en la historia moderna de Estados Unidos” (Alonso, 2020). En la misma línea se sitúa Jair Bolsonaro, que, también en un discurso público, pronunciado en Sao Paulo, incorpora el argumento de la virtud nacional del brasileño, que “no se contagia. Se le puede ver saltar en una alcantarilla, bucear, ¿verdad? Y nunca le pasa nada” (Goyzueta, 2020). Una vez más, ante el enemigo exterior, el presidente brasileño reconstruye el mito de la *invulnerabilidad nacional* (Gómez y Monge, 2021).

Tanto el caso de Trump como el de Bolsonaro, destacados líderes del populismo,



representan el paradigma de lo que está ocurriendo en todo el mundo. Durante los primeros días de la expansión de la crisis sanitaria en Estados Unidos, América y Europa, entre los meses de febrero y marzo de 2020, y desde las jerarquías del estado, se pone en marcha un rápido proceso etnocéntrico de construcción social (Berger y Luckmann, 2003) de una realidad perentoria: el entramado del mito asiático que sitúa la causa de la pandemia en el exterior del estado, y exonera a la sociedad occidental de toda responsabilidad. El *virus chino* se revela desde el primer momento como un instrumento útil, que alivia la angustia política, social y cultural. La sociedad de la seguridad tiene que asumir en pocos días que es vulnerable, y que el enemigo no es el terrorismo, sino una causa inimaginable, un virus invisible.

Ya en un artículo sobre el *virus del Nilo* en Nueva York, McCormick y Whitney, desde una perspectiva agambeniana, habían anticipado un acertado análisis sobre la construcción social de la enfermedad de origen exterior (2013, pp. 276-277).

Además, en este camino de la política de las emociones como única respuesta ante la falta de soluciones, más allá del confinamiento, a esta construcción social, de contenido puramente populista, se unirá la metáfora bélica, que busca la obediencia de unos pueblos a los que se pide la rigurosa clausura de sus vidas. Jerome Adams, Director General de Salud Pública de Estados Unidos, advierte que las subsiguientes semanas serán un “momento como el de Pearl Harbor, como el del 11-S” (RTVE, 2020).

La imagen, más allá de maniquea, rentabiliza en este caso el origen asiático del bombardeo de la base de Pearl Harbor de 1941. Se impone una antropología de guerra, emocional, fácil de asumir y de entender. El 1 de abril, el presidente Trump decreta “servicio esencial” la venta de armas: “las armerías y los campos de tiro son esenciales, como los supermercados y las farmacias” (RTVE, 2020). En una maniobra política que hace centro en la exaltación de la individualidad, la administración Trump logra trasladar la amenaza global al territorio de la vida privada gracias al *virus chino* (Mercieca, 2020) y la cultura de la Segunda Enmienda.

En Europa, las reacciones serán equivalentes, aunque quizá el contenido económico sea más visible. En una fecha tan temprana como el 30 de marzo de 2020, Ashutosh Pandey se pregunta si el coronavirus provocará una era de nacionalismo alimentario en todo el mundo, ya que, por ejemplo, “el ministerio de Agricultura de Rusia ha propuesto limitar las exportaciones a siete millones de toneladas para abril-junio”, “el Gobierno en Kiev ha estado enfrentando demandas de panaderos y molineros para frenar las exportaciones de granos y evitar que los precios del pan se disparen si la crisis del coronavirus empeora” y Vietnam ha suspendido “los nuevos contratos de exportación de arroz. El tercer mayor exportador de arroz del mundo declaró que estaba averiguando si tenía suficientes suministros nacionales para hacer frente a la pandemia. Filipinas, China y países de África se encuentran entre los mayores compradores de arroz de Vietnam” (Pandey, 2020).

Pero el nacionalismo económico no se observará solamente en el problema de las materias primas y la alimentación, para la economista brasileña Mónica de Bolle, el nacionalismo económico que estaba produciendo el coronavirus era una seria amenaza para el proceso de globalización liberal (Barría, 2020). El 17 de marzo, Emmanuel Macron, emulando el espíritu de las soluciones

emprendidas por De Gaulle en la posguerra, se muestra partidario de la nacionalización de grandes empresas del país (France 24, 2020), al mismo tiempo que reclama más soberanía para Francia y Europa: “esta crisis nos enseña que se impone una soberanía europea sobre ciertos bienes, productos y materiales” (El País, 2020b).

En Alemania, la metáfora de la resistencia del pueblo alemán durante la Segunda Guerra Mundial será también el argumento elegido por Ángela Merkel en el discurso ante la televisión pública del 17 de marzo, “desde la Segunda Guerra Mundial, no ha habido un desafío para nuestro país que dependa tanto de nuestra acción conjunta y solidaria” (El País, 2020a). Y en Italia, la deriva extrema de Mateo Salvini llegará a la posibilidad de plantear un referéndum para abandonar la Unión Europea (La Voz de Galicia, 2020).

Una vez más, los gobiernos intentan *producir* una realidad soportable, que equilibre los daños sociales que causa la pandemia en cada familia o en cada individuo, y no nos referimos a daños en la salud, sino en el empleo, en la convivencia y, sobre todo, en la pérdida de poder adquisitivo al que es sometido un alto porcentaje de la población que no logra recuperar la vida anterior a la llegada de la covid-19.

Conclusión

La pandemia de covid-19 ha significado un paroxismo inimaginable que definirá el desarrollo del siglo XXI desde el punto de vista económico, cultural y científico. En marzo de 2020, en plena era de las *hipercomunicaciones*, las primeras respuestas a la llegada de un virus aéreo, infeccioso y potencialmente mortal, fueron similares a las que siglos atrás los municipios europeos arbitraron para defenderse de los miasmas. Contra la peste negra se cerraron murallas, contra el cólera morbo se clausuraron fronteras y se establecieron cuarentenas, contra la gripe se cubrieron las caras con mascarillas y se confinó a la población en sus casas. Hasta que Louis Pasteur y Robert Koch, entre otros, no identificaron, los primeros virus y bacterias no fue posible *impugnar* una infección. Podríamos decir que el cólera morbo despertó la revolución pasteuriana de las vacunas, y que la gripe activó la era de los antibióticos. Ahora, la pregunta que suscita la covid-19 es si será posible desvelar el secreto definitivo contra los virus, el cáncer o el SIDA.

Tras una primera reflexión, consideramos que la estructura epidémica de la contemporaneidad, presente desde 1817, determina el desarrollo económico, político y científico de estos dos últimos siglos. Esta estructura constituye el contexto general que nos facilita el análisis de la crisis sanitaria de 2020.

A su vez, para entender más en concreto la pandemia, consideramos imprescindible el modelado que ejerce el contexto inmediato, es decir, las consecuencias derivadas de la Revolución Ganadera, íntimamente relacionada con los cambios económicos en China, la consolidación del *nuevo orden mundial* globalizado desde la desregulación y el paradigma neoliberal, y, por último, la crisis financiera iniciada en 2007.

Entre 1998 y 2010, se suceden numerosos brotes epidémicos de gripe porcina, gripe A y



neumonía atípica (SARS). La respuesta de la OMS se concreta en mayo de 2005, en el *Reglamento Sanitario Internacional*, pero los intereses turísticos y comerciales estarán siempre por encima de la seguridad sanitaria y el reglamento no se cumple. ¿Tiene relación este hecho con el covid-19?

En este complejo panorama hemos de introducir la función y evolución de la OMS: desde presupuestos concretos, materializados en campañas de cooperación hasta posiciones utópicas, como la de *salud para todos en el año 2000*, que colisionan de forma dramática con la orientación ideológica de las potencias hegemónicas, Estados Unidos, China, la Unión Europea, Gran Bretaña o Brasil, cuyas políticas económicas responden a fórmulas propias de la Escuela de Chicago, incompatibles con el espíritu de la OMS.

Por otra parte, el renacimiento de los nacionalismos tras la caída de la Unión Soviética en 1991, el atentado de 11-S y la nueva China enfrentada a Estados Unidos implicará, ya en siglo XXI, la consolidación de discursos populistas fundamentados en la exaltación de la nación en Europa, Rusia, China o Estados Unidos, nacionalismo que pronto se recargará de utilidad tras la quiebra de la crisis financiera debido a que los gobiernos intensificarán los discursos identitarios con el objeto de *combatir* los efectos sociales. Es en este mismo momento cuando irrumpe la covid-19, que supone la inmediata ruptura de casi todas las certezas que ofrecía el sistema. Ante el vacío, de nuevo es la patria el argumento de las elites políticas.

Los recursos emocionales, más allá de maniqueos y sencillos, reincidirán en el origen asiático del bombardeo de la base de Pearl Harbor de 1941. Es decir, es necesario imponer una antropología de guerra, fácil de asumir y de entender. La respuesta popular más evidente será que los estadounidenses, tras los ardores de los discursos del presidente Trump, se lanzarán a comprar armas. En 1 de abril se decretará *servicio esencial* la venta de armas.

En una maniobra política instalada en la exaltación de la individualidad, la administración Trump logra trasladar la amenaza global al ámbito más íntimo, el de la vida privada, gracias al *virus chino* (Mercieca, 2020) y la cultura de la Segunda Enmienda. Quedan depuradas las responsabilidades políticas en Estados Unidos y Occidente mientras los enfermos se amontonan en las insuficientes unidades de cuidados intensivos y los muertos no caben en la *Hard Island* de Nueva York. ●

Referencias

- Adams, B. (1895). *The Law of Civilization and Decay. An Essay in History*. Macmillan.
- Almudéver, L. (2016). La epidemia de gripe de 1918 y los profesionales de Enfermería. Análisis a través de la prensa española (Tesis doctoral). Universitat de València.
- Alonso, A. (15.03.2020). Trump contra el “virus extranjero”. *El Independiente*.
- Astray Mochales, J. y López Pérez, M.A. (2009). Pandemia de gripe A (H1N1): retos y repercusiones para el sistema sanitario. *Farmacia hospitalaria*, 30 (6), 293-295.
- Bai, Z., Ma, W., Ma, L., Velthof, G.L., Wei, Z., Havlík, P., Oenema, O., Lee, M.R.F. y Zhang, F. (2018). China's livestock transition: Driving forces, impacts, and consequences. *Science Advances*, 4 (7).
- Barona, J.L. y Bernabeu-Mestre, J. (2008). *La salud y el estado. El movimiento sanitario internacional y la administración española (1851-1945)*. Universitat de València.
- Barona, J.L. (2015). La Fundación Rockefeller, la Sociedad de Naciones y la intervención sanitaria internacional. En Barona J.L. y Guillem-Llobat, X. (Eds.). *Sanidad internacional y transferencia de conocimiento científico: Europa, 1900-1975* (pp. 127-154). Universitat de València.
- Barría, C. (14.05.2020). El coronavirus y la economía: “El virus del nacionalismo económico nos puede hacer caer en la trampa en la que caímos en los años 30”. *BBC News Mundo*.

- Bechac, P.J. (1996). Evolution de la notion d'hygiène de l'environnement à travers les âges. *Santé publique*, 2, 159-174.
- Berger, P.L. y Luckmann, T. (2003). *La construcción social de la realidad*. Amorrortu.
- Bol of Sanit Panam (1988). Recuperado de: <https://iris.paho.org/bitstream/handle/10665.2/17772/v105n%285-6%29p666.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Boyd, C.D. (2002). La imagen de España y de los españoles en Estados Unidos de América. *Investigaciones históricas: Época moderna y contemporánea*, 22, 317-328.
- Carrizo Couzo, R. (23.05.2006). Lee-Jong Wook, director general de la OMS. *El País*.
- Castaño, V. y Gil, R. (05.04.2020). Coronavirus | Así te hemos contado al minuto la vigésimo segunda jornada de confinamiento por el coronavirus. *RTVE*.
- Charles, J. et al. (1968). Origins, history, and achievements of the World Health Organization. *Britanic Medical Journal*, 2, 293-296. <https://doi.org/10.1136/bmj.2.5600.293>
- Cuadros Cagua, T.A. (2017). El cambio climático y sus implicaciones en la salud humana. *Ambiente y Desarrollo*, 21 (40), 157-171. <https://doi:10.11144/javeriana.ayd21-40.ccis>
- Dawood, F.S., Luliano, A.D., Reed, C., Meltzer, M., Shay, D.K., Cheng, P.Y., Bandaranayake, D., Breiman, R.F., Brooks, W.A., Bucky, P., Feikin, D.R., Fowler, K.B., Gordon, A., Hien, N.T., Horby, P., Huang, Q.S., Katz, M.A., Krishnan, A., Lal, R... Widdowson, M.A. (2012). Estimated global mortality associated with the first 12 months of 2009 pandemic influenza A H1N1 virus circulation: a modelling study. *The Lancet Infectious diseases*, 12 (9), 687-695. [https://doi: 10.1016/S1473-3099\(12\)70121-4](https://doi: 10.1016/S1473-3099(12)70121-4)
- De Benito, E. (19.01.2010). Chan: "Hemos tenido suerte con el virus de la gripe". *El País*.
- Drouet, S. (2003). Santé et environnement en France : deux siècles de « symbiose » juridique (1802-2002). *Revue Juridique de l'Environnement*, 3, 319-338. <https://doi.org/10.3406/rjenv.2003.4169>
- Edubirdie. (17.02.2022). Brief History Of KFC.
- El País (05.05.1988). *El japonés Hiroshi Nakajima, elegido director general de la OMS*. Recuperado de: https://elpais.com/diario/1988/05/05/sociedad/578786405_850215.html
- El País (24.04.2003a). *La neumonía atípica dañará el crecimiento de Asia-Pacífico este año*. Recuperado de: https://cincodias.elpais.com/cincodias/2003/04/24/economia/1051320205_850215.html
- El País (29.04.2003b). *El Banco Asiático baja la previsión de crecimiento en la zona al 5,3%*. Recuperado de: https://cincodias.elpais.com/cincodias/2003/04/29/economia/1051595797_850215.html
- El País (08.06.2010). *Chan defiende la actuación de la OMS de las críticas del 'BMJ' por el trato de la gripe*. Recuperado de: https://elpais.com/sociedad/2010/06/08/actualidad/1275948009_850215.html
- El País (20.03.2020a). *Gobiernos apelan a sus ejércitos para la batalla contra el coronavirus*. Recuperado de: <https://www.elpais.com.uy/mundo/gobiernos-apan-ejercitos-batalla-coronavirus.html>
- El País (31.03.2020b). Recuperado de: <https://elpais.com/internacional/20>
- Espejo Marín, C. (1996). Sistema de explotación ganadera: notas en torno a su concepto. *Lurralde: investigación y espacio*, 19, 89-104.
- France24.com (17.03.2020). *La "guerra económica" del gobierno francés contra la pandemia no descarta nacionalizaciones*. Recuperado de: <https://www.france24.com/es/20200317-la-guerra-econ%C3%B3mica-del-gobierno-franc%C3%A9s-contra-la-pandemia-no-descarta-nacionalizaciones>
- Gadea, A.M. (2020). Hacia la sanidad internacional Breve historización sobre el nacimiento de la OMS y el Derecho sanitario internacional. *Anuario en Relaciones Internacionales*.
- Graham, J.P., Leibler, J.H., Price, L.B., Otte, J.M., Pfeiffer, D.U., Tiensin, T. y Silbergeld, E.K. (2008). The Animal-Human Interface and Infectious Disease in Industrial Food Animal Production: Rethinking Biosecurity and Biocontainment. *Public Health Reports*, 123, 282-299.
- Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC). Recuperado de: ipcc.ch/languages-2/spanish/
- Gómez Martínez, M.R. y Monge Gómez, M. (2021). La pandemia de covid-19 y la geografía imaginaria de la otredad: Aproximación a una sociología simultánea de un artefacto cultural. *Ábaco: Revista de cultura y ciencias sociales*, 107, 76-83.
- Goyzueta, V. (27.03.2020). Bolsonaro, sobre el Covid-19: «El brasileño no se contagia, salta a una alcantarilla y no le pasa nada». *El País*.
- Herzog, T. (2021). La leyenda negra desde la óptica del otro: algunas notas sobre los Estados Unidos y su legado colonial. *Tiempos Modernos*, 42, 1-10.
- Hopkins Tanne, J. (2010). US National Institutes of Health proposes new rules on researchers' ties to industry. *British Medical Journal*, 340, 2923-2926. <https://doi.org/10.1136/bmj.c2923>
- Kelly, H. Peck, H.A. y Laurie, K.L. (2011). The Age-Specific Cumulative Incidence of Infection with Pandemic Influenza H1N1 2009 Was Similar in Various Countries Prior to Vaccination. *PLoS One*, 6 (8), 1-8. <https://doi:10.1371/journal.pone.0021828>
- La Voz de Galicia (02.04.2020). *Salvini alienta un referendun para que Italia deje la UE por su «egoísmo» ante la pandemia*. Recuperado de: <https://www.lavozdegalicia.es/noticia/sociedad/2020/04/02/salvini-alienta-referendun-italia-egoismo-ue-ante-pandemia/00031585831072355629610.htm20-03-31/macron-reclama-una-mayor-soberania-francesa-y-europea-para-afrontar-crisis-como-la-del-coronavirus.html>
- Loi relative à la Police Sanitaire (3.03.1822). *Bulletin des Lois 1822 VIIe série*. Recuperado de: <https://www.academie-medecine.fr/renovation-de-la-prevention-des-epidemies-au-e-xix-siecle-role-majeur-de-ses-pionniers-et>



- novateurs-de-lacademie-de-medecine-injustement-oublies-2/
- Lybery, P. (2020). Covid-19: How Industrial Animal Agriculture Fuels Pandemics. Why People and Animals are in it Together: A One-Health perspective on people, animal production and a safer environment. *Derecho Animal (Forum of Animal Law Studies)*, 11 (4), 141-149.
- Malm, A. (2020). *Capital fósil. El auge del vapor y las raíces del calentamiento global*. Capital Swing.
- McCormick, S. y Whitney, K. (2012). The making of public health emergencies: West Nile virus in New York City. *Sociology of Health & Illness*, 35 (2), 268-279. <https://doi.org/10.1111/1467-9566.12002>
- Menabe, S. y Wetherland, R.T. (1967). Thermal Equilibrium of the Atmosphere with a Given Distribution of Relative Humidity. *Atmospheric Sciences*, 24 (3), 241-259.
- Mercieca, J. (2020). *Demagogue for President. The Rhetorical Genius of Donald Trump*. Texas University Press.
- Monge Juárez, M. (2019). Orígenes del sistema de cooperación internacional tras la Segunda Guerra Mundial: Las campañas de inmunización contra la tuberculosis. De Europa a la India de Nehru, 1944-1960. *Sociología Histórica: Revista de investigación acerca de la dimensión histórica de los fenómenos sociales*, 10, 278-301. <https://doi.org/10.6018/sh.399711>
- Nilsson, H. (1995). Hälsa och stadsrenhållning under 1800-talet. *Nordisk arkitekturforskning*, 1, 19-26.
- Organización Meteorológica Mundial (1985). *Report of the International Conference on the assessment of the role of carbon dioxide and of other greenhouse gases in climate variations and associated impacts*. Recuperado de: library.wmo.int/doc_num.php?explnum_id=8512
- Organización Mundial de la Salud (1999). *La OMS mira hacia el futuro tras un año de cambio*. Recuperado de: https://apps.who.int/gb/archive/pdf_files/WHA52/sw4.pdf
- Organización Mundial de la Salud (2003). *Cambio climático y salud humana: riesgos y respuestas: Resumen*. Recuperado de <http://apps.who.int/iris/bitstream/10665/42808/1/9243590812.pdf>
- Organización Mundial de la Salud (2008). *Protección de la salud frente al cambio climático día mundial de la salud 2008. Resumen de un documento temático*. Recuperado de: http://www.oscc.gob.es/docs/documentos/Riesgos_y_respuestas_2008_2.pdf
- Organización Mundial de la Salud (10.07.2015). *La OMS presenta los planes para financiar un nuevo objetivo sanitario mundial: garantizar una vida sana y promover el bienestar para todos en todas las edades*. Recuperado de: <https://www.who.int/es/news/item/10-07-2015-who-lays-out-plans-for-financing-new-global-health-goal-to-ensure-healthy-lives-and-promote-well-being-for-all-at-all-ages>
- Organización Mundial de la Salud (2020). *Novel Coronavirus (2019-nCoV)*. Recuperado de: https://www.who.int/docs/default-source/coronaviruse/situation-reports/20200211-sitrep-22-ncov.pdf?sfvrsn=fb6d49b1_2
- Organización Mundial de la Salud (2021). *Evaluation of WHO transformation*. Recuperado de: https://cdn.who.int/media/docs/default-source/evaluation-office/who-transformation-final-report.pdf?sfvrsn=c20b7baa_5&download=true
- Organización Mundial de la Salud. *Resolución WHA32.30*. Recuperado de: <https://who-track.phmovement.org/index.php/wha32>
- Organización Mundial de la Salud. *Resolución WHA42.33*. Recuperado de: https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/190268/EB89_29_spa.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Organización Mundial de la Salud. *Resolución WHA73*. Recuperado de: https://apps.who.int/gb/ebwha/pdf_files/WHA73/A73_14-sp.pdf
- Organización Mundial de la Salud. *Tracking SARS-CoV-2 variants*. Recuperado de: <https://www.who.int/activities/tracking-SARS-CoV-2-variants>
- Organización Mundial de la Salud. *WHO announces simple*. Recuperado de: <https://www.who.int/news/item/31-05-2021-who-announces-simple-easy-to-say-labels-for-sars-cov-2-variants-of-interest-and-concern>
- Pandey, A. (30.03.2020). ¿Provocará el coronavirus una ola de nacionalismo alimentario?. *DW*.
- Pérez de Pío, M.I. (2006). Ecosystem versus Medicine. En *Mut zur Ethik, Grundlagen legen für eine humane Zukunft*. XIV. Kongress vom 1. Bis 3.
- Perlstein, R. (2008). *Nixonlandia. El ascenso de un presidente y la fractura de América*. Scribner.
- Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria. Boletín Oficial del Estado núm. 67, de 14 de marzo de 2020, pp. 25390 a 25400.
- Rifkin, J. (2011). *La Tercera Revolución Industrial. Cómo el poder lateral está transformando la energía, la economía y el mundo*. Paidós.
- RTVE (02.04.2020). *Coronavirus: La venta de armas, negocio esencial que permanece abierto en EE.UU.* Recuperado de: <https://www.rtve.es/play/videos/telediario/coronavirus-venta-armas-negocio-esencial-permanece-abierto-eeuu/5550551/>
- Samarasekera, U. (2007). Margaret Chan's vision for WHO. *The Lancet*, 369, 1915-1916.
- Santillán, G. (2017). El Sueño Chino de Rejuvenecimiento Nacional: bases de formulación, dimensión interna y diálogo sinonorteamericano. *Relaciones Internacionales*, 53, 191-205.
- Šehović, A.B. (2019). Health diplomacy: For whom? By whom? For what? *Regions and Cohesion*, 9 (1), 161-176. <https://doi.org/10.3167/reco.2019.090110>
- Shortridge, K. y Stuart-Harris, Ch. (1982). An influenza epicentre? *The Lancet*, 11, 812-813.
- Soresina, M. (2015). Sanità pubblica. *Annale, ISAP*, 23, 179-224.
- Spinney, L. (2018). *El jinete pálido. 1918: La epidemia que cambió el mundo*. Crítica.
- Spinney, L. (28.03.2020) Is factory farming to blame for coronavirus?. *The Guardian*.



- Su, S., Wong, G., Shi, W., Liu, J., Lai, A.C.K., Zhou, J., Liu, W., Bi, Y., Gao, G.F. (2016). Epidemiology, Genetic Recombination, and Pathogenesis of Coronaviruses. *Trends in Microbiology*, 24 (6), 490-502.
- Sydenham, T. (1676). *Observationes medicae circa morborum acutorum historiam et curationem*. G. Kettlby. The Guardian (02.02.2020). Recuperado de: <https://www.theguardian.com/theobserver/2020/feb/02>
- The Guardian (02.02.2021). Hancock says UK will 'come down hard' on South Africa Covid variant—video. Recuperado de: www.theguardian.com/world/video/2021/feb/02/hancock-says-uk-will-come-down-hard-on-south-africa-covid-variant-video
- Viegas, V., Frada, J. y Pereira Miguel, J. (2006). *A direção-geral da saúde notas históricas*. DGS.
- Wallace, R. (2020). *Grandes granjas, grandes gripes. Agroindustrias y enfermedades infecciosas*. Capitán Swing.
- Wilentz, S. (2008). *Una historia, 1974-2008*. Harper Collins.

Dimensiones del desarrollo en las Relaciones Internacionales: reflexiones sobre industria y salud en tiempos de pandemia

LUCIANA GIL*

RESUMEN

El objetivo de este artículo es exponer los resultados de un estudio que indagó el efecto de la pandemia de covid-19 en la industria de equipamiento médico en Argentina, en particular, en la provincia de Buenos Aires. Presentará dicho efecto focalizando en la vinculación de aquella industria con el mercado global de equipamiento médico, las características del sector local y la atención política al mismo como efecto de la pandemia. El estudio fue llevado a cabo por medio de una metodología cualitativa, a través del análisis bibliográfico y documental, así como de entrevistas en profundidad y datos estadísticos recogidos en un proyecto vinculado al tema.

El artículo se presenta como un análisis de un caso concreto a partir del cual generar reflexiones acerca de la complejidad de la conexión entre las distintas dimensiones que ha adquirido el concepto de desarrollo en las ciencias sociales, en particular, la dimensión de la industria y la de la salud. Para ello, el artículo inicia resumiendo los principales ejes del concepto de desarrollo desde la segunda posguerra, centrándose en los aportes del estructuralismo y del enfoque del desarrollo humano y describiendo, a la par, las iniciativas internacionales abocadas a dar visibilidad a la salud como una de esas dimensiones, reforzadas por la pandemia. En este marco, el artículo presenta sintéticamente las características del mercado global de equipamiento médico, su evolución en Argentina y los efectos de la pandemia en el mismo, con el foco puesto en la provincia de Buenos Aires. Muestra que dichos efectos fueron limitados en cuanto a sus indicadores económicos, pero sustanciales en cuanto a su visibilidad en la agenda política, manifestada en encuentros, anuncios y políticas orientadas al sector. Para concluir, expone las reflexiones disparadas por el análisis de este caso concreto, para las cuales se vale de algunas herramientas identificadas en el estructuralismo y en el enfoque del desarrollo humano. Con estas reflexiones, el artículo apunta a enriquecer la agenda de investigación de las Relaciones Internacionales, en particular, incentivando el debate sobre la relación entre salud, industria y desarrollo.

PALABRAS CLAVE

Desarrollo; industria; salud; Argentina; equipamiento médico.



TITLE

Development Dimensions in International Relations: reflections on industry and health in pandemic times

EXTENDED ABSTRACT

This article presents the results of research on the effect of the coronavirus pandemic on the medical equipment industry in Argentina, focusing on the province of Buenos Aires. It is presented as a case study that contributes to generate reflections about the complex connection between the different dimensions of the concept of development.

The concept of development has been widely used in sociology and economics, but the discipline of International Relations ignored it for a long time frame. Therefore, from an international perspective, questions on development remained in the area of international economics and development studies. In Latin America, the first genuinely peripheral approach to development, structuralism, emerged also from the field of economics to discuss modernization theories. It promoted

DOI:

<https://doi.org/10.15366/relacionesinternacionales2023.52.006>

Formato de citación recomendado:

GIL, Luciana (2023). "Dimensiones del desarrollo en las Relaciones Internacionales: reflexiones sobre industria y salud en tiempos de pandemia", *Relaciones Internacionales*, n° 52, pp. 115-134.

* **Luciana GIL**,
Instituto Interdisciplinario de Economía Política de la Universidad de Buenos Aires (IIEP-UBA) y Universidad de San Martín, Argentina. Contacto: lucianavigil@yahoo.com.ar

Recibido:
04/09/2022
Aceptado:
08/11/2022

a new approach to development and industrialization to overcome the so-called underdevelopment of the region. Its central conceptual tool, dependency, was considered a fundamental pillar for Latin American International Relations and International Political Economy.

The discipline of International Relations expanded its scope, while the concept of development increasingly included other dimensions that were not strictly economic, such as health. The end of the Cold War implied an important challenge for considerations about the concept and the United Nations promoted a human development approach. This had practical effects which, for example, conditioned development cooperation: the percentage of official development aid allocated to the health sector between 1995-2000 and 2007-2011 went from 7 to 13%. This gave greater visibility to health in different reports and international meetings, such as the Commission on Health Research for Development or the Project on Priority Medical Devices of the World Health Organization, which drew attention to the incompatibilities of modern and technologically complex products and the (human, technological and infrastructure) resources available in low-income countries. This was followed by a series of publications on public policies, innovation, regulations, use, priorities and even conditions for the donations of medical equipment.

When the pandemic caused by the SARS-CoV-2 virus was declared, the WHO issued its list of priority medical devices for this illness, which served as a reference for the governments of the affected countries. However, the availability of these devices in regions, countries and local communities was highly uneven. At the international level, the demand for medical equipment increased notably, while different countries established export bans on those devices that were in short supply. Access to these resources became an indicator of the relative success or failure of countries in caring for the health of their citizens. The pandemic thus reinforced a certain homogenization in the priority given to medical products as indicators of development. Yet, at the same time, it generated opportunities to discuss their pertinence and relevance.

In this context, the supply capacity of these products in Argentina was at the center of concerns and facilitated a multiplication of policies to support the sector, as well as public-private initiatives for the production of medical equipment, both to face the pandemic and to strengthen this industrial sector in the future. The potential capacities of this sector, which until then had not been the target of specific policies, became evident. However, at the same time, a series of limiting factors were identified, linked to the country's position in the global medical equipment industry and to the structural economic difficulties that the country has historically faced.

This situation generated interest in more in-depth studies on the sector. Therefore, this article presents the characteristics of this sector in Argentina, and, in particular, the province of Buenos Aires, as well as the effects of the pandemic on it. The main part of the medical equipment industry is housed in this province. Buenos Aires represents 50% of the total manufacturing activity in the country. It is also the most populated province and this population has, at the same time, a wide margin of unsatisfied needs. In this analysis, questions about the convergence between the industrial and health dimensions, the role of public policies dedicated to one or the other, and the relevance of dedicating (material and/or human) public resources to an industrial sector, became evident. The goods produced by this sector may be a way of improving health, but they are neither the only way nor the sufficient means to do it; the social determinants of health have been widely recognized. Therefore, this case study recalls that, although the notion of development exceeds the industrial dimension, the exploration of the link between it and others, such as the health dimension, is complex and necessary.

To start this exploration, the research is carried out using a qualitative methodology, through bibliographic and documentary analysis, as well as in-depth interviews and statistical data. The article starts by synthesizing the main dimensions that formed part of the concept of development since the second post-war period, concentrating on the role given to industry and health in its evolution. It identifies the structuralist approach as a tool to understand the place of the Argentine industry in the structure of the global medical equipment market, concentrated in a few companies and countries that generate a large part of the production, sales and technology of the sector. It also identifies the circular way in which human development has conceived the relationship between health and economic development, underlining the role of social debate to define the priority each society gives to one or the other. In a second section, the paper synthesizes the characteristics of the medical equipment industry at a global level to facilitate locating the Argentine industry in this global structure. Finally, it presents the characteristics of the sector in Argentina, with a particular focus on the province of Buenos Aires: a marginal sector in terms of industrial income, which registers historical trade deficit and which, at the same time, shows potential industrial capacities in terms of innovation, technology and human resources. The effects of the pandemic for this sector were limited in terms of its economic indicators and historical industrial structure, but substantial in terms of visibility of the sector on the political agenda, which generated the mentioned opportunity to discuss the relevance and pertinence of dedicating public resources to foster it. In his way, the reflections triggered by the analysis of this specific case aim to enrich the research agenda of International Relations, in particular by encouraging debate on the relationship between health, industry and development.

KEYWORDS

Development; industry; health; Argentina; medical devices.



Introducción

El objetivo de este artículo es exponer los efectos de la pandemia del coronavirus en la industria de equipamiento médico en la provincia de Buenos Aires (Argentina), enmarcándolos en reflexiones vinculadas al concepto de desarrollo. La pandemia renovó la visibilidad del equipamiento médico en las tendencias del comercio mundial y en las propuestas de desarrollo productivo y tecnológico de algunos países, como Argentina. Aunque el covid-19 mostraba que su propagación se limitaba si se disponía de elementos de higiene (agua, jabón, alcohol) y de bienes de menor contenido tecnológico (barbijos y otros elementos de protección), los altos niveles de contagio generaron preocupación por el acceso a otros artefactos más sofisticados que podían curar la enfermedad o mejorar la expectativa de vida de personas contagiadas, como respiradores, instrumentos de cirugía o aparatos de visualización por resonancia magnética, entre otros¹. En este contexto, en América Latina, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) llamaba a “la convergencia y la sinergia entre los ámbitos de la salud, la economía y el medio ambiente” para “construir un nuevo modelo de desarrollo en la región” (CEPAL, 2020b).

La observación de estos acontecimientos disparó varias preguntas, tanto conceptuales (¿qué se entendía por desarrollo? ¿qué objetivos, dimensiones, estructuras y lenguajes implicaba?) como prácticos (si llamados como el de la CEPAL fuesen respondidos, ¿cómo lograr aquella *convergencia y sinergia* entre los distintos ámbitos? ¿qué políticas públicas contribuirían a ella? ¿Cuántos recursos económicos y humanos asignar —y cómo asignarlos— a políticas orientadas al crecimiento económico, a políticas de salud, a políticas medioambientales?). De todas estas preguntas, el proyecto de investigación que dio origen a este artículo² apuntó principalmente al segundo grupo, centrándose en el análisis de algunos casos concretos que plasmaran la dificultad de encontrar el equilibrio entre aquellos distintos ámbitos. Así, se investigó la situación y las perspectivas de distintos sectores de la industria manufacturera en la provincia de Buenos Aires, entre ellos, el de equipamiento médico, que combina, por lo menos, dos dimensiones reconocidas del concepto de desarrollo: la industrial y la de la salud³.

El término *desarrollo* ha sido ampliamente utilizado en la academia desde la sociología y desde la economía, pero la disciplina de las Relaciones Internacionales lo omitió por mucho tiempo (Dickson, 1997). En América Latina el primer enfoque genuinamente periférico sobre el desarrollo, el estructuralismo, surgió del campo de la economía y discutió con las teorías de la modernización y promovió un nuevo enfoque para el desarrollo, así como políticas públicas orientadas a la industrialización para superar el subdesarrollo. Pese a surgir en aquel campo disciplinar, su herramienta conceptual central, la dependencia, fue considerada un pilar fundamental para las Relaciones Internacionales y la Economía Política Internacional latinoamericanas (Tussie, 2019). Estas disciplinas fueron ampliando su alcance, mientras que el propio término de desarrollo fue expandiéndose crecientemente a dimensiones no estrictamente económicas, hasta generar

¹ Por otro lado, las medidas de aislamiento adoptadas en distintos niveles alrededor del globo llevaron a suspensiones y/o demoras en otros tratamientos de salud, priorizándose la dedicación de toda la infraestructura y la organización de las instituciones de salud a la prevención y atención por covid-19 y desatendiéndose, así, otras enfermedades.

² Proyecto “Evaluación y perspectivas de la industria manufacturera en la provincia de Buenos Aires post-covid19” de la Universidad de Buenos Aires, financiado por el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación argentino.

³ Varios autores consideran que el foco en el equipamiento médico es una medida insuficiente e importada desde los países desarrollados que, como se verá, concentran el grueso de la producción y el comercio mundial de estos productos. Esto forma parte de una amplia discusión acerca de la internacionalización de la definición de salud pública considerada desde el Norte y acerca de la influencia del panamericanismo sanitario en la seguridad regional sudamericana (Flor, 2018; Basile, 2020), que no será abordada en este trabajo.

el paradigma del desarrollo humano (Sen, 2000a, 2000b). Y la discusión acerca de las distintas dimensiones del desarrollo dio mayor visibilidad a la salud, tanto en la reflexión académica como en los distintos reportes y encuentros internacionales.

Al declararse la pandemia provocada por el virus SARS-CoV-2, la Organización Mundial de la Salud (OMS) emitió su lista de dispositivos médicos prioritarios para esta enfermedad, que sirvió de referencia a los gobiernos de los países afectados. La disponibilidad de estos dispositivos fue altamente dispar según región, país y comunidad local. A nivel internacional, la demanda de equipamiento médico aumentó notablemente (OMC, 2021). Mientras, distintos países establecían prohibiciones de exportación de aquellos dispositivos que escaseaban. El acceso a estos recursos se convirtió en un indicador de éxito o fracaso relativo de los países en atender la salud de sus poblaciones. La pandemia reforzó, así, cierta homogeneización en la prioridad otorgada a determinados productos médicos como indicadores de desarrollo. En Argentina, su capacidad de abastecimiento estuvo en el centro de las preocupaciones y facilitó una multiplicación de intenciones de políticas de apoyo al sector e iniciativas público privadas para la elaboración de equipamiento médico con vistas tanto a afrontar la pandemia como a fortalecer este sector industrial en el futuro. En este marco, se evidenciaron las potenciales capacidades de un sector que hasta entonces no había sido objetivo de políticas específicas. A su vez, se hizo también manifiesta una serie de factores limitantes, vinculados con la ubicación del país en la industria global de equipamiento médico.

Esta situación provocó interés por estudios más profundos sobre el sector. El mencionado proyecto analizó sus características y los efectos de la pandemia en el mismo en la provincia de Buenos Aires, que combina el hecho de alojar buena parte de la industria de equipamiento médico, de representar el 50% de la actividad manufacturera total del país⁴, de ser la más poblada y de tener, a la vez, un amplio margen de necesidades insatisfechas⁵. En este análisis, las preguntas sobre la convergencia entre los ámbitos de la industria y de la salud, sobre el papel de las políticas públicas dedicadas a uno y otro, y sobre la pertinencia de dedicar recursos gubernamentales (materiales y/o humanos) a un sector industrial o, en todo caso, en qué medida hacerlo, se hicieron evidentes. Los bienes que produce este sector pueden mejorar la salud, pero no son ni único ni suficiente medio para hacerlo; en cambio, la importancia de los determinantes sociales de la salud y del acceso oportuno a los servicios de salud ha sido ampliamente reconocida⁶. Por ello, el estudio de este caso permitió observar que, si bien la noción de desarrollo excede la dimensión industrial, la exploración de la vinculación entre ésta y otras, como al dimensión de la salud, es tan compleja como necesaria. Para iniciar dicha exploración, la investigación fue llevada a cabo por medio de una metodología cualitativa, a través del análisis bibliográfico y documental, así como de entrevistas en profundidad y datos estadísticos.

⁴ En términos de valor bruto de producción, el peso de la actividad manufacturera de la provincia de Buenos Aires en el total sectorial se ubicó en el 50,4% entre 2004 y 2020 (Ministerio de Hacienda y Finanzas, 2022).

⁵ Entre el 35% y el 40% de la población se encuentra debajo de la línea de la pobreza y se contabiliza un promedio de 2,9 médicos por cada 1000 habitantes, a diferencia, por ejemplo, de la Capital Federal, donde hay 16,6 o de otras provincias, como Córdoba, donde hay 4,4 (CEPAL, 2020a).

⁶ De acuerdo con la Comisión de Gobernanza Global para la Salud de la Universidad de Oslo (The Lancet, 2014) una amplia gama de determinantes de la salud involucra factores vinculados a las condiciones de comercio, inversiones internacionales, finanzas y regulación económica, medio ambiente, trabajo, conocimiento y propiedad intelectual y seguridad internacional, entre otros.



El artículo parte sintetizando los principales ejes del concepto de desarrollo desde la segunda posguerra, concentrándose en el papel otorgado a la industria y a la salud en su evolución. Identifica en el enfoque estructuralista una herramienta para entender el lugar de la industria argentina en la estructura del mercado global de equipamiento médico, concentrado en pocas empresas y países que nuclean gran parte de la producción, ventas y tecnología del sector. También identifica la forma circular en la que el desarrollo humano ha concebido la relación entre salud y desarrollo económico, subrayando el papel de las definiciones sociales sobre la atención a cada uno. En un segundo apartado sintetiza las características de la industria de equipamiento médico a nivel global, que permiten situar a la industria argentina en relación a dicha estructura. Finalmente, presenta las características del sector en Argentina, con particular foco en la provincia de Buenos Aires, y los efectos de la pandemia, limitados en cuanto a sus indicadores económicos, pero sustanciales en cuanto a su visibilidad en la agenda política. Para concluir, expone las reflexiones disparadas por el análisis de este caso concreto a la luz de las herramientas identificadas en el estructuralismo y en el enfoque del desarrollo humano, con el objetivo de enriquecer la agenda de investigación de las Relaciones Internacionales incentivando el debate sobre la relación entre salud, industria y desarrollo.

I. El espacio para la industria y la salud en el concepto de desarrollo

La disciplina de las Relaciones Internacionales omitió la pregunta sobre el desarrollo por mucho tiempo. Es posible que esta ausencia se debiera a su inicio formal como disciplina y su consolidación en países occidentales desarrollados (Dickson, 1997), así como a su preocupación original por la guerra. Y, vinculado a esa preocupación central, es posible que la ausencia se debiera también a que su escuela más influyente, el realismo, buscaba concentrarse en la pregunta por el poder en la política internacional (Morgenthau, 1986), dejando para la economía las preguntas por el desarrollo económico nacional y por las relaciones económicas internacionales. A continuación se presentan sintéticamente los principales ejes del concepto, con el foco puesto en el espacio otorgado a la industria y la salud en la evolución del debate internacional sobre el mismo.

I.1 La industria como fuente de crecimiento y desarrollo

Desde la Economía, ya Schumpeter vinculaba el papel de la industria, la innovación y el empresario en el concepto de desarrollo. Para él, mientras el crecimiento se definía por una mayor producción de lo existente, el desarrollo lo hacía por los cambios cualitativos en la organización productiva (con nuevas tecnologías, nuevas empresas y actividades), por lo que, en parte, aunque no solo, se consideraba una consecuencia del impacto de los innovadores y sus nuevas tecnologías. El autor distinguía el desarrollo del “desenvolvimiento”, este último implicando los cambios de la vida económica que no hubieran sido impuestos desde el exterior, esto es, que provinieran sólo de la esfera económica (Schumpeter, 1997, p. 74).

Más tarde, el trabajo de Rosenstein-Rodan (1943), considerado fundador de la teoría económica del desarrollo, consideró la industrialización como sinónimo de desarrollo económico, una vinculación que el presidente estadounidense Harry Truman selló en su discurso de 1949, que promovía la cooperación para la industrialización de las “zonas subdesarrolladas”. Estos

antecedentes serían de gran influencia para la teoría del crecimiento y el inicio del paradigma de la modernización (Rostow, 1956), que preveía determinadas etapas en que las economías nacionales de estas zonas podían crecer de la misma manera en que lo habían hecho los países desarrollados. Desde estos enfoques, la variable principal considerada para medir el desarrollo sería el ingreso per cápita de cada economía.

La modernización fue discutida en América Latina desde el estructuralismo, que también surgió del campo de la Economía. Adquiriendo influencia y reconocimiento local desde la década del cincuenta, el estructuralismo se concentró en explicar los desfavorables términos de intercambio en el comercio mundial con los que contaban los países de la región, exportadores de materia prima e importadores de bienes de mayor valor agregado (Prebisch, 1963). La diferenciación entre centro y periferia de la economía mundial se transformó en base explicativa de las relaciones de dependencia que generaban límites a las posibilidades de industrialización de aquella periferia. Por este tipo de inserción en la economía capitalista mundial, en estos países, las políticas económicas formuladas en el centro no devendrían en las etapas de modernización esperadas. Había que formular políticas autónomas que promovieran de otra manera la industrialización, entre ellas, la sustitución de importaciones y la integración regional. Por su parte, una nueva corriente en la década de los sesenta subrayaba el hecho de que aquel tipo de inserción, que no discutían, podía generar simultáneamente nichos de alta productividad e inserción internacional conviviendo con una economía subdesarrollada en el mismo país o en la misma región y generando las respectivas desigualdades sociales (Dos Santos, 1968). Así, el estructuralismo se mostraba como nueva y válida lectura acerca de las limitaciones y las formas que podía adquirir la industrialización en América Latina por aquel modo de inserción internacional, siempre centrándose en los aspectos económicos del desarrollo y subdesarrollo, pero entendiéndolos como fuentes de relaciones de poder entre ambas partes del mundo. Desde esta misma perspectiva, Ferrer consideraría más tarde que el desarrollo era:

“Un proceso de transformación de la economía y la sociedad fundado en la acumulación de capital, conocimientos, tecnología, capacidad de gestión y organización de recursos, educación y capacidades de la fuerza de trabajo y de estabilidad y permeabilidad de las instituciones, dentro de las cuales, la sociedad transa sus conflictos y moviliza su potencial de recursos” (Ferrer, 2007).

Esta visión, tan relevante para las ciencias sociales latinoamericanas, recibió una atención marginal en los círculos académicos principales (Tomassini, 1985) y sólo tardíamente fue reconocida como un pilar fundamental para las Relaciones Internacionales y la Economía Política Internacional latinoamericanas (Tussie, 2019).

1.2 La salud como medio y objetivo del desarrollo

Desde comienzos de 1970, el interés por el ingreso per cápita asociado a los niveles de industrialización se disolvería en diversos objetivos parciales, como aquellos relativos a la nutrición, salud pública, vivienda o educación. A las bondades de ampliar de esta manera la concepción de



desarrollo se contraponía el foco más en los efectos que en las causas del subdesarrollo (Cianci, 2017), denunciado por autores de la envergadura de A. Hirschman (1980). En este contexto, otros enfoques apuntaban a la necesidad de satisfacer las necesidades básicas de los seres humanos, considerándola más importante que reducir la desigualdad entre ellos. Esta visión se formalizaría en publicaciones del Banco Mundial (Streeten et al., 1986) y tendría una conocida influencia que en los Informes de Desarrollo Humano de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) de los años noventa. En paralelo, en el ámbito de la salud, la declaración de Alma-Ata en 1978 reafirmó el objetivo general de la equidad en el acceso a la atención primaria en salud y la eficacia en la prestación de los servicios, además de ampliar el modelo médico para incluir factores sociales y económicos en las perspectivas de mejora en la salud (OMS, 1978).

Desde el campo de los estudios sobre el desarrollo se buscó dar lugar al tema en la agenda internacional, aunque se encontraron con limitaciones vinculadas a la práctica política de los países desarrollados y a la visión estadocéntrica⁷. La cooperación al desarrollo fue el elemento al que se limitó principalmente el abordaje del desarrollo desde las Relaciones Internacionales. Esta cooperación fue vista, desde el realismo, como una de las formas posibles (aunque falible) para aumentar el interés nacional; desde el liberalismo, como instrumento de política exterior de los estados liberales para generar cooperación, democracia y seguridad; y desde el constructivismo, como una práctica asociada a la evolución de una identidad colectiva mundial cuya norma generaba obligaciones morales. En cambio, desde las visiones estructuralistas, particularmente la de la teoría de la dependencia, la ayuda al desarrollo se veía como una forma de fortalecer las relaciones de dependencia, en particular por orientarse a la promoción de inversiones y productos originarios en los países donantes (centrales) en los países receptores, aquellos de la periferia (González Olivera, 2019). En esta línea se presentarían más tarde enfoques críticos que alertaban sobre la dependencia en el campo sanitario (Basile, 2020).

Mientras tanto, adquiría cada vez más reconocimiento e influencia el paradigma de desarrollo humano adoptado por la ONU. Desde el enfoque de las capacidades de Amartya Sen, este paradigma establecía que el desarrollo se identificaba con la libertad de las personas, con sus posibilidades reales de desarrollar su propio potencial, sin limitaciones por circunstancias que estuvieran fuera de su control (Navarro, 2000, p. 3). El crecimiento era uno de los factores que facilitaban esas posibilidades, pero no el único⁸. Denunciaba las desigualdades que el crecimiento medido a nivel nacional podía enmascarar; por ejemplo, los afroamericanos en Estados Unidos tenían mayores ingresos pero menor esperanza de vida que habitantes de algunos de los pueblos más pobres del mundo (Sen, 2000b). El desarrollo implicaba ahora erradicación de la pobreza, satisfacción de necesidades básicas, protección de todos los derechos humanos y cuidado del medio ambiente (vinculado al concepto de desarrollo sustentable y/o sostenible)⁹.

⁷ Entre esas limitaciones: recurrían a las distintas definiciones de desarrollo de acuerdo a la conveniencia política (Apthorpe y Krahl, 1986), seguían enfocándose en los indicadores macroeconómicos (Saurin, 1996) y se dejaba en un lugar secundario el análisis de las relaciones de poder construidas y mantenidas históricamente entre países ricos y pobres (De la Flor, 2006).

⁸ Amartya Sen establecía que tanto el medio como el fin del desarrollo debía ser la expansión de la libertad de las personas. En uno de sus escritos restringía, desde una perspectiva "instrumental", el concepto de libertad humana en general a cinco libertades concretas: libertades políticas, facilidades económicas, oportunidades sociales, garantías de transparencia y redes de seguridad. Para la expansión de dichas libertades, el producto nacional bruto podía ser uno de los indicadores a mejorar, pero no el único (Sen, 2000a).

⁹ Vale señalar que, por un lado, se exhortaba a los gobiernos a establecer políticas sociales y ambientales que promovieran dichos objetivos (Jolly et al., 2004, p. 14); por el otro, en América Latina, el Consenso de Washington promovía la reducción del aparato estatal. Las políticas sociales, en todo caso, sólo abordarían aquellos problemas que el mercado no pudiera resolver.

Desde esta percepción, la salud era tanto un medio como un objetivo del desarrollo. Sen lo planteaba con una lógica circular: para el autor, a grandes rasgos, mayores ingresos facilitaban mayor esperanza de vida¹⁰; pero fortalecer la salud creaba oportunidades sociales que favorecían el desarrollo económico con un alto nivel de empleo; circunstancia favorable para, nuevamente, reducir la tasa de mortalidad y aumentar la esperanza de vida (Sen, 2000b, p. 18). La OMS cuantificaría, inclusive, el impacto de la salud en el desarrollo: un incremento del 10% en la esperanza de vida se asociaba con el aumento de 0,3 puntos de la tasa de crecimiento económico anual de los países (WHO, 2001). En este marco, el economista paquistaní Mahbub ul Haq construía el mencionado índice de desarrollo humano utilizado por la ONU para clasificar el desarrollo de los países incluyendo indicadores de salud, educación e ingresos.

Para estimular la dedicación de recursos a la prestación de servicios sociales en los países pobres, Sen recordaba que estos sectores requerían gran densidad de mano de obra y, por tanto, eran relativamente poco costosos en economías pobres, donde los salarios eran bajos. Bastaba un compromiso social adecuado para dedicar recursos a ello (en lugar de a otras prioridades, como la militar), en el que el debate público y la participación se consideraban fundamentales (Sen, 2000b, p. 20).

Con algunas diferencias, pero en la misma línea del desarrollo centrado en las personas, el enfoque del desarrollo a escala humana de Manfred Max Neef consideraba que ningún proceso de crecimiento o expectativa económica debía estar por encima del derecho a la vida y la existencia. En su búsqueda de indicadores del crecimiento cualitativo de las personas, distinguía determinadas necesidades humanas fundamentales, la multiplicidad de satisfactores posibles (las formas de responder a esas necesidades según las culturas y períodos históricos) y los bienes o artefactos materiales que permitían afectar la eficiencia de satisfactores (Neef, 1994). Su propuesta de necesidades humanas fundamentales incluía la subsistencia, la protección, el afecto, el entendimiento, la participación, la creación, la identidad y la libertad. A la necesidad de subsistencia y protección, por ejemplo, se podría responder con distintos sistemas de salud como satisfactores, y con distintos bienes materiales que atendieran o previnieran problemas de salud.

En este entramado, el autor destacaba la necesaria articulación de satisfactores por parte de la sociedad en cada tiempo y espacio, descartando la existencia de un solo tipo y camino hacia desarrollo. “El mejor proceso de desarrollo” sería aquel que permitiera “elevar más la calidad de vida de las personas” y esa calidad dependería de las posibilidades de las personas “de satisfacer adecuadamente sus necesidades humanas fundamentales”. Considerando las necesidades señaladas anteriormente, el autor subrayaba que, mientras éstas no cambiaban entre una sociedad consumista y una ascética, lo que cambiaba era la elección de cantidad y calidad de los satisfactores, y/o las posibilidades de tener acceso a los satisfactores requeridos (Neef, 1994, p. 42).

De esta manera, estas perspectivas sin duda ampliaban el concepto de desarrollo tradicionalmente evocado por la Economía, centrando su discusión en la observación limitada al productivismo y el crecimiento, aunque reconociendo la importancia de ciertos bienes como

¹⁰ Acorde a lo señalado anteriormente, esa relación no era determinante, sino que dependía, sobre todo, del modo en que se utilizaran los frutos de ese crecimiento económico. Basándose en el trabajo de Annand y Ravallion (1993), señalaba que, en realidad, el efecto positivo sobre la salud del producto dependía directamente del gasto público en salud y del éxito obtenido en la eliminación de la pobreza.



(algunos de los) factores que favorecían la calidad de vida. Estas perspectivas tuvieron sus propias limitaciones y críticas¹¹; sin embargo, brindan algunas pistas para reflexionar acerca de la convergencia entre las distintas dimensiones del desarrollo. En palabras de Neef, los modos de responder a ciertas necesidades, como la de protección, varían de acuerdo a cada sociedad; en esa variedad influyen sus posibilidades de acceder a ciertos satisfactores (por ejemplo, educación sanitaria y/o distintos tipos de medicina) y, por ende, también de elegir y acceder a ciertos bienes o artefactos materiales que permite afectar la eficiencia de dicho satisfactor (que pueden ser desde elementos básicos de higiene hasta sofisticados dispositivos médicos, por ejemplo). La actividad industrial, la innovación y la tecnología pueden proveer los bienes necesarios para mejorar el acceso a la salud de una población; el peligro, o el límite, está en la carrera productivista, que pone la vida “al servicio de los artefactos en vez de los artefactos al servicio de la vida” (Neef, 1994, p. 51). En similar sentido, Sen sostiene que, además de las posibilidades materiales, son los compromisos sociales los que definen a qué necesidad de la sociedad dirigir los recursos y cuánto de ellos dirigir. La pandemia por covid-19 pareció generar, en Argentina, un espacio para deliberar políticamente acerca de ese compromiso, en búsqueda de convergencias entre industria y salud.

La ampliación del concepto de desarrollo a estas distintas dimensiones se cristalizaría en los Objetivos del Milenio (2001) y en los números de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) asignada al sector salud, que pasó del 7% al 13% del total en el período 1995-2000 al 2007-2011. La mayor parte del aumento fue destinado a la lucha contra el VIH/SIDA, leyéndose la ayuda internacional de los países desarrollados para la salud no sólo ni tanto como una donación humanitaria, sino como una inversión para proteger la salud de sus propias poblaciones, reforzando la consideración de la salud como un bien público global¹². También se daría mayor visibilidad a la salud en variados reportes y encuentros internacionales, fomentadas tanto por el sector privado como por organizaciones internacionales. Entre ellos, la Comisión de Investigación en Salud para el Desarrollo se reunió desde 1987 con el objetivo de mejorar la salud de las personas en los países en desarrollo; el Estudio de la Carga Global de las Enfermedades (*Global Burden of Disease Study*) desarrolló un indicador de la brecha entre el estado de salud actual y el estado de salud ideal. No exentas de críticas por la centralidad de las concepciones occidentales en sus análisis, por el conflicto de intereses que suponían con el sector privado y por alentar campañas en salud inadecuadas (Banerji, 1990, 1992), estas instancias fueron la base, más tarde, del proyecto sobre dispositivos médicos prioritarios de la OMS, que desde 2007 llamó la atención sobre las incompatibilidades de productos modernos y tecnológicamente complejos y los recursos (humanos, tecnológicos y de infraestructura) disponibles en países de bajos ingresos (WHO, 2010). Parte de este proyecto fueron las listas elaboradas de acuerdo a distintas enfermedades, a lo que siguió una serie de publicaciones sobre políticas públicas, innovación, regulaciones, uso y hasta condiciones de las donaciones de equipamiento médico (WHO, 2011). Con la llegada del covid-19, estas listas fueron actualizadas y tomadas como recomendaciones por los países para

¹¹ Entre otras, a Sen se le ha criticado dejar de lado el análisis de las relaciones de poder que causan y reproducen el subdesarrollo (Navarro, 2000); a Neef la taxonomía de necesidades que carecen de fundamentación (Elizalde et al., 2006).

¹² Esta idea se fortalecería luego con nuevas epidemias (la gripe asiática entre 2004 y 2006, la gripe A entre 2009 y 2010 y el ébola desde 2012). La noción de salud global busca trascender el papel principal de los estados, implicando con optimismo un intercambio de problemas y soluciones sin obstáculos por fronteras formales o intereses nacionales. Sin embargo, sigue siendo hegemónico (dominante y en gran parte incuestionado) en el sentido de que el término global es totalizador, carece de contexto y excluye otras posibilidades. Sus instituciones e ideas están fuertemente influenciadas por un pequeño número de actores poderosos con agendas particulares (Birn et al., 2017). La internacionalización de la definición de salud pública considerada desde el Norte tuvo efectos desde la colonización (por la preocupación por la enfermedad de los colonos y de su propagación en las metrópolis) hasta la actualidad, tanto en las relaciones comerciales como en las medidas de control sanitario con matices de segregación racial (De la Flor, 2018; Basile, 2020).

su planificación de abastecimiento de dichos productos, promoviendo cierta homogeneización en la prioridad otorgada a determinados productos médicos como indicadores de desarrollo; pero abriendo también debates sobre la pertinencia y críticas a aquella prioridad en detrimento de otros aspectos de la salud (Basile, 2020).

2. La industria global de equipamiento médico

La definición del equipamiento médico como sector industrial incluye una multiplicidad de elementos e históricamente los países establecieron diversas definiciones del mismo (WHO 2010, p. 8). Sin embargo, a medida que aumentó el comercio de este equipamiento entre distintas áreas geográficas, aumentaron también los requisitos de su identificación (y regulación), por lo que, en 2005, la *Global Harmonization Task Force* estableció la definición que la OMS resume actualmente del sector: aquél que incluye “todo instrumento, aparato, herramienta, máquina, implante, catalizador para uso in vitro, software, material o artículo similar o relacionado, cuyo manufactura se ha realizado con la intención de ser usado, solo o en combinación, para propósitos médicos” (WHO, 2021). Se estima que existen dos millones de productos de equipamiento médico distintos en el mercado mundial, categorizados en más de siete mil grupos (WHO, 2021). Después del sector aeroespacial y de transporte de pasajeros, es el segundo más regulado internacionalmente, incluyendo normas técnicas y barreras paraarancelarias en el intercambio, en las que entran en juego regímenes especiales como legislaciones de compra nacional (CEPAL, 2020).

El objetivo de estos bienes, vinculado a la salud, tiende a brindar a este sector industrial un importante nivel de legitimidad social y político, aun cuando, al igual que otras industrias, éste se combina con el fin de la ganancia perseguida por las empresas que las fabrican y aun cuando haya adquirido las mismas dinámicas de concentración a nivel internacional que otras industrias en las últimas décadas. Globalmente, el 68% de las ventas globales de este tipo de equipamiento se concentra en solo treinta fabricantes, que pueden subcontratar a pequeñas y medianas empresas (PyMEs) locales parte de sus insumos y productos (Garfinkel, 2022). Funciona, además, estrechamente vinculado al sector farmacéutico, produciéndose en los últimos años importantes fusiones y compras, por parte de laboratorios, de empresas de insumos y equipamiento médico (Basile et al., 2019, p. 42). Con la pandemia, la inversión extranjera directa en el sector creció notablemente, en particular en Europa, Asia y América del Norte (Karadima, 2022).

Su producción se encuentra también concentrada geográficamente: Estados Unidos, Alemania, China, Países Bajos y Japón representaron, en conjunto, el 59% de las exportaciones mundiales de equipamiento médico en 2017 (Garfinkel, 2019). Los recursos necesarios para las actividades de investigación y desarrollo constituyen una barrera de entrada difícil de sortear para las PyMEs en todo el mundo (Neuman et al., 2010). A esto se suma la red comercial establecida por las empresas multinacionales a escala mundial, el gran prestigio de las marcas, los costos del sistema de patentes establecido por el Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (conocido como TRIPs por sus siglas en inglés) y de las normativas de las agencias reguladoras estadounidense y de la Comunidad Económica Europea. En Argentina, esta estructura se replica, al menos, en los ámbitos comercial, financiero y normativo. En términos comerciales, sus principales importaciones provienen de China, Estados



Unidos y Alemania (24%, 20% y 10% respectivamente para 2021), mientras que sus reducidas exportaciones se destinan principalmente Brasil, India, Estados Unidos y Alemania (29%, 11%, 9% y 6%). En términos financieros, en los créditos blindados, es decir, aquellos créditos que se ofrecen en forma de ayuda al sector salud pero restringen las condiciones a compras de productos del país otorgante del crédito. En términos normativos, la Administración Nacional de Medicamentos, Alimentos y Tecnología Médica (ANMAT) diferencia las importaciones de países de alta vigilancia sanitaria¹³ de los demás, siendo el trámite de los primeros más fácil y corto que los del resto, inclusive más que los trámites para fabricantes nacionales.

Entre las tendencias más recientes del sector de equipamiento, la OMS destaca el aumento en la tecnología utilizada, la incorporación de la robótica y su conjunción con sistemas de información (WHO, 2010). Así, la tecnología se ha transformado en un aspecto central en este sector y, a la vez, un elemento que marcará las diferencias en el segmento y la cantidad de producción de equipamiento médico elaborado por los distintos países y empresas¹⁴. Estados Unidos, países de Europa occidental y Japón se caracterizan por concentrar la producción de equipamiento de alta tecnología, mientras que aquel de baja tecnología es mayormente producido por economías emergentes, como Brasil, India y China. De todas maneras, ha habido cierto espacio para el desarrollo de tecnología en estas últimas. En América Latina, de acuerdo con las patentes registradas entre 1961 y 2010, Brasil, México y Argentina representaban el 99% de las solicitudes latinoamericanas de patentes de equipamiento electromédico, figurando en el ranking de los principales solicitantes a nivel mundial: Brasil en el puesto decimosexto, México en el vigesimoquinto y Argentina en el cuadragésimo (Pereira et al., 2013). Las empresas del sector en Argentina cuentan con una intensidad tecnológica variada, conviviendo, por un lado, un núcleo de firmas con altas capacidades tecnológicas y trayectoria exportadora y, por el otro, segmentos de fabricantes de productos de menor complejidad, con orientación predominante al mercado interno. En el conjunto del sector, el gasto en investigación y desarrollo se ha calculado en 1,1% de las ventas, más que duplicando las erogaciones de los restantes sectores industriales (Porta y Baruj, 2012, p. 18).

Con la pandemia por covid-19, mientras el comercio mundial de mercancías disminuía un 7,6% en 2020, respecto a 2019, el intercambio de productos médicos registraba un crecimiento extraordinario del 16,3%, en comparación con el crecimiento del 4,7% del mismo sector en 2019 (WTO, 2021). Los productos de protección personal registraron el mayor crecimiento del comercio, el 47,2% en 2020 frente al 1,5% en 2019. Los reactivos de diagnóstico y los equipos de pruebas, utilizados para determinar la tasa de incidencia del covid-19, representaron alrededor del 20% del comercio de suministros médicos y el 3,4% de todos los productos médicos. Los tres principales comerciantes de mercancías del mundo —China, Estados Unidos y Alemania— fueron también los tres principales comerciantes de productos considerados esenciales para afrontar el covid-19. Mientras su participación en el comercio total de mercancías alcanzaba el 31% en 2020, aquella para el comercio de dichos productos llegó al 41% (WTO, 2021). Se propagaron las prohibiciones de exportación de aquellos productos de equipamiento médico que escaseaban,

¹³ Australia, Canadá, Confederación Helvética, Estados Miembros de la Comunidad Europea que hayan internalizado las Directivas 90/385/CEE, 93/42/CEE y 98/79/CEE, y las que en el futuro las reemplacen, Estados Unidos de Norteamérica, Israel y Japón. También se aplica esta categoría a productos fabricados en otros países pero que se comercialicen efectivamente en países de alta vigilancia sanitaria.

¹⁴ También existen otras clasificaciones, como la que separa aquellos productos del sector que son máquinas y equipamiento de los que son insumos y descartables (CEPAL, 2020, p. 33).

como sucedió en China, la Unión Europea o Estados Unidos (Santos y Bouldrini, 2020) y las restricciones amenazaron con, o materializaron (según el caso), aumentos de precios y mayores dificultades de abastecimiento, en especial en países más frágiles¹⁵. En ese contexto, la CEPAL subrayaba la escasa autonomía de los países para responder a la interrupción o al cambio abrupto en las condiciones de abastecimiento de la cadena global de valor de la salud (CEPAL, 2020a, p. 49). En Argentina, sin embargo, se fabricaban localmente la mayoría de los productos que la OMS había identificado como esenciales para hacer frente al coronavirus.

3. El equipamiento médico en la agenda política argentina

La industria de equipamiento médico en Argentina se desarrolló especialmente luego de los años cuarenta, de la mano del aumento del presupuesto en salud y de la demanda asociada a las inversiones de las obras sociales. El sector adquiriría cierto reconocimiento internacional, aunque su desarrollo no sería continuo (Neuman et al., 2010), sino que replicaría a grandes rasgos los períodos de expansión y de crisis económicas nacionales. El sector público cumple, hasta la actualidad, un doble rol en la actividad, como regulador de la misma y como principal demandante. Representa más del 70% de su demanda habitual en sus tres niveles de gobierno: 50% de las compras públicas son a nivel nacional, 40% provincial y 10% a nivel municipal. De esta manera, las compras públicas funcionan como pieza clave en el desarrollo de los proveedores locales de este sector (Garfinkel y Segovia, 2022).

Se trata de un sector marginal en la industria argentina. Se registran alrededor de doscientas sesenta y cinco firmas; su incidencia en el valor bruto de producción de la industria manufacturera total se encontró entre el 0,4% y el 0,7% en los últimos quince años y el valor agregado bruto rondó entre el 0,7 y el 1,1%¹⁶. En términos de empleo, en el período 1996-2020, el sector representó menos del 1% de los empleos privados registrados. Es estructuralmente deficitario, principalmente debido a la compra de productos de mayor complejidad tecnológica y de aquellos cuya producción exige economías de escala (Porta y Baruj, 2012). Sin embargo, existen excepciones a esta condición deficitaria en ciertos subsectores, donde empresas nacionales adaptan e incorporan con rapidez las innovaciones tecnológicas y de diseño de productos —en general desarrollados por las firmas multinacionales—, y se insertan así en nichos dinámicos del mercado mundial con bienes de tecnología intermedia. Entre ellas se encuentran fabricantes de incubadoras para bebés (por ejemplo, en la provincia de Buenos Aires se encuentra la fabricante Medix), esterilizadores médicos (Faeta e Industrias Högner en la misma provincia), analizadores para laboratorio y respiradores. Estos últimos fueron especialmente demandados durante la pandemia y Argentina contaba con dos empresas que los producían. Con la pandemia, además, se evidenció que existían capacidades industriales, logísticas y de gestión de la calidad que permitieron, por ejemplo, a una empresa tecnológica dedicada a la industria automotriz adaptarse rápidamente para producir y exportar respiradores (García y Lavarello, 2022).

¹⁵ La OMC provee una lista informal pero actualizada de las medidas comerciales adoptadas por cada país en: https://www.wto.org/english/tratop_e/covid19_e/trade_related_goods_measure_e.htm.

¹⁶ Cabe señalar que estas estadísticas se basan en la rama treinta y tres del CIIU, que incluye otros instrumentos de precisión.



Las micro, pequeñas y medianas empresas explican el 76,5% del empleo del sector¹⁷ y la inserción de filiales de multinacionales es relativamente reducida, pero operan principalmente a través de importadores y distribuidores representantes y dominan gran parte del mercado¹⁸. Aproximadamente el 70% de las firmas se ubican en la Capital Federal y el Gran Buenos Aires, allí donde se sitúan los principales hospitales y centros de salud. En la provincia Buenos Aires se registra el 40% del total nacional de empresas del sector (Gráfico 10), y de esa porción, el 81% se sitúa en Gran Buenos Aires¹⁹. Allí, el sector representa menos del 1% de los asalariados registrados del sector privado. Sin embargo, cuando se analiza el total de empleo del sector en el país, la provincia adquiere otra relevancia, ya que representa más del 37%.

Con la pandemia aumentó enormemente la producción de aquellos elementos más demandados, como respiradores, camas hospitalarias y barbijos. Mientras los primeros meses de restricciones a la circulación mostraban caídas sectoriales en la industria de hasta el 70% en la provincia, aquellos sectores relativos a la elaboración de medicamentos y material médico sufrieron un impacto mucho menor. Pero el desempeño global del sector fue en línea con el del conjunto de la industria, como se observa en el Gráfico 1: en abril de 2020, cuando se declaró el aislamiento obligatorio, se observó la mayor caída de la actividad, con una recuperación durante algunos meses hasta septiembre de 2020 y volviendo a caer hasta febrero de 2021. A partir de entonces, se recuperaría hasta llegar en junio de 2021 a un valor que no alcanzaba desde octubre de 2018; en ambos casos, en línea con la tendencia general del Índice de Producción Industrial manufacturero y con una tendencia similar en la provincia de Buenos Aires²⁰. La cantidad de puestos de trabajo no se vio significativamente afectada en la provincia, aunque los salarios cayeron en promedio respecto de 2019 en mayor medida en el sector (4,3%) que en el promedio de la industria (2%).

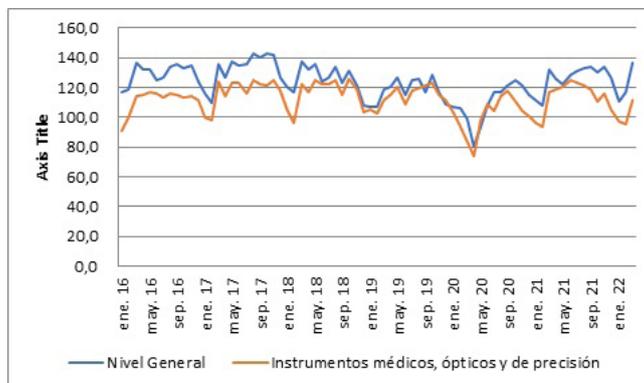
¹⁷ Estos porcentajes fueron calculados en base a datos del Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial, Ministerio de Trabajo de Argentina.

¹⁸ Entre ellas se destacan GE Healthcare, Siemens Healthcare, Phillips Healthcare, Boston Scientific, Toshiba, Samsung y Hitachi.

¹⁹ Entre las empresas de la provincia de Buenos Aires se destacan aquellas dedicadas al diseño y la fabricación de equipos de diagnóstico por imágenes (como Gran Buenos Aires Rayos X en la localidad de Martínez), equipamiento para anestesia (Adox en Ituzaingó, Baguette en Canning), equipos para laboratorio clínico (Diconex en Quilmes), equipos para la medición de electrolitos (Diestro JS en Villa Martelli), incubadoras (Medix en El Talar, Alison en Beccar), nebulizadores (San Up en San Andrés), esterilizadores (Faeta en Avellaneda; Industrias Högner en Grand Bourg; Kims en Villa Martelli; Mario H. Del Giudice en Villa Libertad; Cekar Esterilización en Villa Ballester) y balanzas (Manrique Hermanos en Lomas del Mirador).

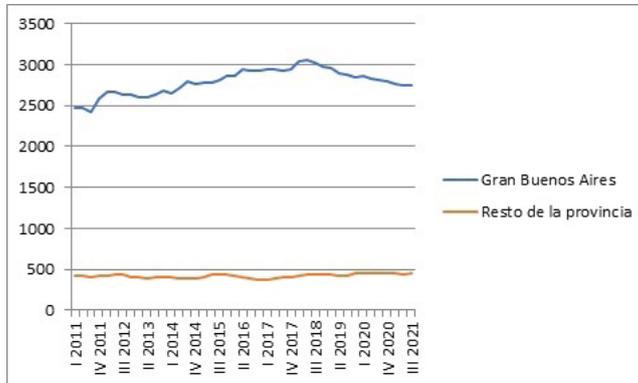
²⁰ Aunque los datos de la provincia publicados sobre el año 2020 son aun preliminares, puede observarse una importante caída en su actividad a partir de indicadores como el Valor Bruto de Producción total y el Valor Agregado Bruto (Ministerio de Hacienda y Finanzas de la provincia de Buenos Aires; Subsecretaría de Coordinación Económica y Estadística; Dirección Provincial de Estadística).

Gráfico I. Índice de Producción Industrial manufacturero total y de instrumentos médicos



Fuente: Elaboración propia en base a Instituto Nacional de Estadística y Censos de Argentina (INDEC).

Gráfico 2. Evolución de los puestos de trabajo en la provincia de Buenos Aires



Fuente: Elaboración propia en base a Índice Boletín Trimestral de Empleo por Provincias, Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial, Ministerio de Trabajo de Argentina.

Igual que a nivel nacional, en la provincia es sólo una parte minoritaria de la producción del sector la que se exporta. Las exportaciones cayeron en 2020 respecto a los últimos años, aunque se recuperaron en 2021 (Tabla 1). El ranking de destinos de estos productos es similar al nacional, con Brasil en primer lugar y luego diversificándose en varios países (Tabla 2).



Tabla I: Exportaciones de equipamiento médico con origen en la Provincia de Buenos Aires entre 2018 y 2021

	Dólares (FOB)	Peso (kg)
2018	46150045,19	1044671,1
2019	47517264,98	1061563,52
2020	35745538,49	800320,48
2021	49822411,87	1037795,57

Fuente: Elaboración propia en base a COMEX de INDEC.

Cuadro I4: Principales destinos de exportaciones de equipamiento médico con origen en la Provincia de Buenos Aires entre 2018 y 2021

País	Porcentaje del Total Exportado
Brasil	22,12%
Estados Unidos	9,78%
Francia	9,38%
México	6,54%
Uruguay	5,86%
Chile	5,66%
Colombia	4,69%
Egipto	4,60%
Bolivia	4,58%
Perú	4,04%
Resto de los países	22,74%

Fuente: Elaboración propia en base a COMEX de INDEC.

Como se observa, entonces, con la pandemia y las medidas de aislamiento asociadas a ella, los principales indicadores del sector en su conjunto cayeron: la producción, el empleo y las exportaciones, pero se recuperarían en 2021. Como era esperable, aquellos rubros demandados por la pandemia tuvieron una importante actividad. A modo de ejemplo, en la provincia de Buenos Aires, la empresa de mobiliario Quiromed incrementó su producción, ampliando horarios e incorporando trabajadores para la elaboración de camas hospitalarias; la empresa Ecleris, sufrió la pérdida de sus exportaciones tradicionales a raíz de la pandemia pero, a cambio, creó un casco de oxigenación no invasiva que vendió, hasta mayo de 2021, tres mil unidades en el país y ocho mil en América Latina (D'Amore, 2021).

El aumento de la demanda de cierto equipamiento médico generada por el covid-19

estimuló también nuevas dinámicas en el sector. Entre ellas, se fomentaron colaboraciones entre voluntarios privados, instituciones de gobierno y universidades situadas en la provincia para desarrollar insumos de laboratorio y elementos de bioseguridad (Rodríguez et al., 2020). Estrategias público-privadas también se observaron entre una empresa PyME textil, la Universidad de San Martín, la Universidad de Buenos Aires y el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas para desarrollar barbijos (Navarra, 2021), que dieron lugar luego a nuevos productos en el área antibacterial y textil (Unsam, 2022). En el ámbito exclusivamente privado, la asociación entre tres PyMEs dio lugar al desarrollo de un kit de diagnóstico basado en tecnología RT-PCR, método de referencia para la detección del coronavirus (Cadime, 2021).

Mientras históricamente el sector no había sido objeto de políticas públicas diseñadas específicamente para fomentarlo, la pandemia puso el foco en esta posibilidad. El Ministerio de Desarrollo Productivo dedicó un equipo técnico a estudiar posibilidades de reactivar la producción de jeringas por parte de empresas que habían dejado de producirlas años atrás (Renou, 2020); se anunciaron cambios en los esquemas de derechos de exportación y reintegros para incentivar la agregación de valor y la exportación de bienes finales (Ministerio de Desarrollo Productivo, 2020a); se aprobaron créditos y/aportes no reembolsables a más de doscientas empresas PyMEs de equipamiento e insumos médicos; se lanzó la marca sectorial Industria Médica Argentina (Caefha, 2021a); y se multiplicaron las actividades de promoción comercial internacional de estos productos. El sector fue convocado por el gobierno al Acuerdo Económico y Social, y en la mesa sectorial se consensuaron ideas en torno a un proyecto para una nueva ley de compra argentino y a trabajos con ANMAT para revisar y agilizar procesos de registración, entre otras iniciativas (Ministerio de Desarrollo Productivo, 2020b, 2021). Además, en el marco del Programa de Asistencia de Emergencia al Trabajo y la Producción para asistir con salario complementario a sectores productivos afectados por la pandemia, en 2020 se asistió a un promedio mensual de alrededor de ciento dieciocho empresas del sector (Garfinkel y Segovia, 2022). Por último, el programa de financiación de compra de bienes y servicios “Ahora 12” incorporó el rubro de insumos médicos, entre otros, a dicho beneficio. En la provincia de Buenos Aires también se sostuvieron mesas técnicas sectoriales entre cámaras del sector, sindicatos y gobierno. En ese marco, la Comisión de Investigaciones Científicas (CIC) del Ministerio de Producción provincial firmó un acuerdo con la Cámara de Equipamiento Hospitalario de Fabricación Argentina para incentivar y facilitar la investigación, el desarrollo y la innovación de sus empresas (Caefha, 2021b).

Las perspectivas empresarias fueron positivas respecto al futuro del sector, que se estima posee potencial para abastecer el 85% de la demanda de insumos y equipos de un hospital o sanatorio de mediana complejidad (Gil, 2021; Cadime, 2021). Esta potencialidad, sin embargo, enfrenta, además de (o en sintonía con) los vaivenes políticos y económicos del país, las limitaciones impuestas por el mercado global de productos de equipamiento médico antes descripto. Primero, por la posición dominante en términos tecnológicos de los principales centros desarrollados; segundo, por las condiciones del financiamiento internacional cuando se presentan los mencionados créditos blindados (que el enfoque estructuralista ya subrayaba en la cooperación al desarrollo como mecanismo para ubicar productos de los países desarrollados); tercero, por las condiciones en las aprobaciones de las certificaciones de la ANMAT, que toman largos tiempos para los fabricantes nacionales y solo quince días en el caso de productos para importar que ya cuenten con certificado de libre venta en un país de alta vigilancia sanitaria (Gil, 2022).



De esta manera, se observa la incidencia concreta de la estructura del mercado global de equipamiento médico en las características y posibilidades del sector en países en desarrollo como Argentina. Esta estructura genera limitaciones y restricciones, aunque, como se vio, no impide que se encuentren espacios para potenciarlo, entendiéndolo como —sólo una, entre otras— forma de fomentar tanto el desarrollo en su dimensión industrial como en aquella de la salud. Todas las propuestas en este sentido implican algún grado de transferencia de recursos (materiales, humanos, en tiempo) del estado hacia este sector industrial, que abre la pregunta acerca de la pertinencia y la relevancia de dicha transferencia. En este sentido, el enfoque del desarrollo humano, aun con sus limitaciones, recuerda que las formas y los mecanismos para abordar las distintas dimensiones del desarrollo son definidos por cada sociedad, en su tiempo y espacio. Este análisis del sector de equipamiento médico buscó aportar elementos para una discusión sobre dicha convergencia en tiempos de pandemia, en el espacio de la provincia de Buenos Aires.

Conclusión

La industria ha tenido un papel predominante en el concepto de desarrollo económico, principalmente asociado al crecimiento de la producción. Sin embargo, el concepto de desarrollo reducido al crecimiento se mostró limitado, ampliándose a otras dimensiones, como la salud que, a su vez, puede verse afectada por el crecimiento económico. La relación entre ambos no se ha considerado de manera unidireccional y la industria de equipamiento médico puede considerarse sólo un elemento, entre muchos otros, de esta relación.

La pandemia no generó cambios evidentes e inmediatos en las características históricas de la industria de equipamiento médico en Argentina, en su vinculación con el mercado global de equipamiento médico, ni en su configuración empresarial. Algunos efectos menores fueron registrados en cuanto al nivel de producción y de empleo, al igual que sucedió con la industria en general a nivel mundial y local. En ese marco, algunas empresas fabricantes se adaptaron rápidamente a la situación involucrándose en nuevas iniciativas, lo que incentivó la idea de fortalecerlo en el futuro.

En este sentido, el efecto principal de la pandemia fue aumentar su visibilidad política, que se cristalizó en las sucesivas reuniones, a distintos niveles, de representantes del gobierno y de este sector industrial que redundaron en los mencionados anuncios de apoyo público a esta industria. La perspectiva estructuralista permitió identificar las limitaciones que la estructura internacional puede imponer a un mayor crecimiento del sector, así como los espacios que ésta ha brindado hasta ahora —llegándose a exportar productos locales con niveles de calidad y tecnología competitivos a nivel internacional—, que abren la puerta a un potencial mayor desarrollo del sector.

Sin embargo, esta observación no es suficiente para responder a la pregunta sobre la convergencia entre industria y otras dimensiones del desarrollo. Para ello, como se dijo, el enfoque del desarrollo humano, aun entendiendo la salud como medio y objetivo del desarrollo, facilita algunos elementos. En primer lugar, porque toma en cuenta que la disponibilidad de ciertos bienes puede mejorar la satisfacción de necesidades, en este caso, vinculadas a la salud, aun cuando aquella no sea la única ni suficiente manera de hacerlo.

En segundo lugar, porque establece que el punto adecuado de aquella convergencia es definido por cada sociedad. La crisis generada por el covid-19, si por un lado tendió a homogeneizar la prioridad otorgada a estos productos (por ejemplo, a través de las listas de la OMS), a la vez pareció motivar una discusión sobre ellos en Argentina y en la provincia de Buenos Aires, aunque con un debate aún muy limitado al gobierno y a los representantes del sector, y con el centro puesto en la lógica industrial. Sin embargo, este espacio abre la posibilidad de discutir localmente, de manera más amplia, la relación entre aquellos artefactos y la salud.

En tercer lugar, la reflexión de Sen acerca de las ventajas de los países subdesarrollados en términos de costos relativos puede generar un incentivo para aquellas transferencias a un sector que es comparativamente menos costoso. Aunque, como se vio, esta reflexión no se aplica a todos los productos (aquellos que precisan economías de escala difícilmente resulten más competitivos en Argentina que en otros países), parece existir espacio en los sectores de tecnología intermedia. A ello se suma que, en el caso de Argentina, y a diferencia de otros sectores industriales, un mayor desarrollo de esta industria podría redundar en una mayor autonomía para decisiones vinculadas a la salud (porque, por ejemplo, reduciría la dependencia del abastecimiento del exterior, así como de sus normas y condicionamientos) y/o en mayores exportaciones y menos importaciones industriales, en un país que vive constantes cuellos de botella en su balanza de pagos, generando crisis económicas que, a su vez, afectan las distintas necesidades de su población.

De esta manera, este sector industrial reúne una serie de características que permiten pensar en sus posibilidades a largo plazo, no sin un debate público más amplio que involucre las condiciones sociales, laborales, tecnológicas y medioambientales de su desarrollo. Debates de este tipo, sobre casos concretos que involucran distintas dimensiones del desarrollo, pueden contribuir a enriquecer la agenda de investigación de las Relaciones Internacionales. ●

Referencias

- Annand, S. y Ravallion, M. (1993). Human development in poor countries: on the role of private incomes and public services. *Journal of economic perspectives*, 7, 133-150.
- Apthorpe, R. y Kráhl, A. (Eds.) (1986). *Development Studies: Critique and Renewal*. E. J. Brill.
- Gil, L. (18.03.2021). Entrevista a Alberto Morales, Gerente de Caehfa.
- Gil, L. (07.02.2022). Entrevista a empresario fabricante de camas hospitalarias.
- Basile, G., Peidro, R., Rodríguez Cuevas, E. y Angriman, A. (2019). *Caracterización del Complejo Médico Industrial Farmacéutico Financiero en siglo XXI: concentración de mercado, fusiones nacional-multinacional y su impacto en el acceso a medicamentos y en las fuentes de trabajo del Sector*. Ediciones GT Salud Internacional y Soberanía Sanitaria CLACSO.
- Basile, G. (2020). *La tríada de cuarentenas, neohigienismo y securitización*. Flacso República Dominicana, IDEP Salud.
- Birn, A., Pillay Y. y Holtz, T. (2017). *Textbook of Global Health*. Oxford University Press.
- Cadime (2021). Las innovaciones argentinas más importantes en salud. *Revista Cadime*, 24.
- Caehfa (5.3.2021a). *Lanzan la marca sectorial para la industria de las Tecnologías Médicas*. Recuperado de: <https://www.argentina.gob.ar/noticias/lanzan-la-marca-sectorial-para-la-industria-de-las-tecnologias-medicas> (3.1.2023).
- Caehfa (14.07.2021b). *CAEHFA y la Comisión de Investigaciones Científicas (CIC) realizan un nuevo convenio*. Recuperado de: <https://www.caehfa.org.ar/caehfa-y-la-comision-de-investigaciones-cientificas-cic-realizan-un-nuevo-convenio/> (3.1.2023).
- CEPAL (2020a). *La salud como desafío productivo y tecnológico capacidades locales y autonomía sanitaria en la Argentina pospandemia*. Documentos de proyectos. Recuperado de: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/46534-la-salud-como-desafio-productivo-tecnologico-capacidades-locales-autonomia> (3.1.2023).
- CEPAL (2020b). *Salud y economía: una convergencia necesaria para enfrentar el COVID-19 y retomar la senda hacia el desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe*. Recuperado de: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/45840-salud-economia-convergencia-necesaria-enfrentar-covid-19-retomar-la>



- senda (3.1.2023).
- Cianci, L. (2016). El concepto de desarrollo: recorrido por la literatura especializada desde sus orígenes hasta la actualidad. En *Apuntes para el desarrollo de Argentina*. Eudeba.
- D'Amore, A. (27.05.2021). La historia de la empresa argentina que creó los cascos Helmet, que evitaron que 10.000 pacientes de Covid fueran intubados. A *24 Pymes*.
- De la Flor, J. (2007). Review-Essay: Reflexiones en torno a las implicaciones y posibilidades de los lenguajes del desarrollo. *Relaciones Internacionales*, 5.
- De la Flor, J. (2018). La seguridad sanitaria global a debate. *Comillas*, (13).
- Dickson, A. (2004). *Development and International Relations*. Polity Press.
- Elizalde, M., Martí Vilar, M. y Martínez Salvá, F. (2006). Una revisión crítica del debate sobre las necesidades humanas desde el enfoque centrado en la persona. *Polis*, 15.
- Ferrer, A. (2007). Globalización, Desarrollo y Densidad Nacional. En Vidal, G. y Guillén, A. (Comp). *Repensar la teoría del desarrollo en un contexto de globalización. Homenaje a Celso Furtado*.
- García, J. y Lavarello, P. (2022). Trayectoria y reposicionamientos de la industria electrónica en Tierra del Fuego. *H-Industri@: Revista De Historia De La Industria, Los Servicios Y Las Empresas En América Latina*, (30), 77-100.
- Garfinkel, F. (2019). *Informes de cadenas de valor: equipamiento médico*. Ministerio de Hacienda.
- Garfinkel, F. y Segovia, D. (2022). Equipamiento médico. Subsecretaría de Programación Regional y Sectorial, Ministerio de Economía, 7 (63).
- González Olivera, P. (2019). La evolución de la cuestión del desarrollo: 1919-2019. *Revista de relaciones Internacionales de la UNAM*, 133, 123-157.
- Hirschman, A. (1980). Auge y ocaso de la teoría económica del desarrollo. *El Trimestre Económico*, 188, 1055-1077.
- Jolly, R., Emmerij, L., Ghai, D. y Lapeyre, F. (2004). *UN Contributions to Development. Thinking and Practice*. Indiana University Press.
- Karadima, S. (2022). FDI in medical devices: The state of play. *Investment Monitor*.
- Ministerio de Desarrollo Productivo (2021). *Estrategia y acciones para el Desarrollo Productivo 2020-2023*.
- Ministerio de Desarrollo Productivo (2020a). *El desarrollo productivo en la Argentina pospandemia*.
- Ministerio de Desarrollo Productivo (2020b). *Relevamiento de Tecnología Médica Exportable*.
- Ministerio de Hacienda y Finanzas (2022). Dirección Provincial de Estadística. Principales indicadores socioeconómicos provincia de Buenos Aires (07.03.2022).
- Morgenthau, H. (1986) *Política entre las Naciones*. GEL.
- Navarro, V. (2000). Development and Quality of Life: A Critique of Amartya Sen's Development as Freedom. *International Journal of Health Services*, 30 (4), 661-674.
- Neef, M. (1994). *Desarrollo a escala humana*. Editorial Nordan-Comunidad.
- Neuman, M., Marquina, F. y Plaza, A. (2010). Caracterización del Sector Productor de Equipamiento Hospitalario. Universidad Nacional de General Sarmiento, Instituto de Industria.
- Navarra, G. (14.02.2021). La historia de la empresa detrás del "barbijo del Conicet". *La Nación*.
- Organización Mundial de Comercio. (2021). El comercio de productos médicos en el contexto de la lucha contra la covid-19: evolución en 2020.
- Organización Mundial de la Salud. Conferencia Internacional sobre la Atención Primaria de la Salud, Alma-Ata, Kasajistán, 1978.
- Organización Mundial de la Salud (2001). Commission of Macroeconomics and Health. Investing in Health for Economic Development.
- Organización Mundial de la Salud (2010). Medical Devices: managing the mismatch. Recuperado de: https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/44407/9789241564045_eng.pdf (02.09.2022)
- Organización Mundial de la Salud (2011). Development of medical device policies. Recuperado de: http://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/44600/9789241501637_eng.pdf?sequence=1 (02.09.2022)
- Organización Mundial de la Salud (26.03.2021). COVID-19: Measures affecting trade in goods. Recuperado de: <https://bit.ly/36JtdYT> (02.09.2022)
- Pereira, C.A., Fujino, A. y Silveira, M. (2013). Technological innovation in the electro-medical equipment sector. Analysis in Latin America. *Journal of Technology Management and Innovation*, 8.
- Porta, F. y Baruj, G. (2012). Núcleo socio-productivo estratégico. Equipamiento médico. Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva.
- Prebisch, R. (1963). *Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano*. Fondo de Cultura Económica.
- Renou, L. (30.11.2020). Misión 'urgente': reactivar jeringas nacionales. *Página 12*.
- Rosenstein-Rodan, P. (1943). Problems of industrialisation of Eastern and Sout-Eastern Europe. *The Economic Journal*, 53 (210/211), 202-211.
- Rostow, W. (1956). The take off into self-sustained growth. *The Economic Journal*, 66 (261), 25-48.
- Santos, M. y Buldrini, R. (13.05.2020). Coronavírus: o que dificulta a chegada de equipamentos médicos ao Brasil, *Epoca Negócios*.
- Saurin, J. (1997). Globalisation, poverty, and the Promises of Modernity. *Millenium: Journal of International Studies*, 3 (25), 657-680.
- Schumpeter, J. (1997). *Teoría del desenvolvimiento económico*. Fondo de Cultura Económica.



Sen, A. (2000a). *Development as Freedom*. Anchor.

Sen, A. (2000b). La salud en el desarrollo. Discurso inaugural pronunciado ante la 52ª Asamblea Mundial de la Salud, Ginebra.

Streeten, P., Burki, S., Haq, M., Hicks, N. y Stewart, F. (1986). *Lo primero es lo primero. Satisfacer las necesidades humanas básicas en los países en desarrollo*. Banco Mundial.

The Lancet–University of Oslo Commission on Global Governance for Health (2014). The political origins of health inequity: prospects for change. *The Lancet*, 384, 630-667.

Tomassini, L. (1985). Relaciones Internacionales: teorías y realidades. *Revista de Ciencia Política*, VII (2).

Tussie, D. (2020). The tailoring of IPE in Latin America: lost, misfit or misperceived? En Vivares, E. (Ed.) *The Routledge Handbook to Global Political Economy*, Routledge.

Unsam (05.05.2022). De superbarbijos a remeras contra insectos: la nanotecnología y la “doble función” de los textiles. Recuperado de: <http://noticias.unsam.edu.ar/2022/4/28/de-superbarbijos-a-remeras-contra-insectos-la-nanotecnologia-y-la-doble-funcion-de-los-textiles/> (03.09.2022).

El covid-19 y la crisis del regionalismo latinoamericano: lecciones que pueden ser aprendidas y sus limitaciones

RAFAEL CASTRO ALEGRÍA Y DETLEF NOLTE*

RESUMEN

El presente artículo hace un balance de la respuesta de las organizaciones regionales latinoamericanas y caribeñas al covid-19. En especial, se pregunta si éstas han contribuido a hacer frente a la pandemia y busca encontrar explicaciones para la considerable divergencia entre las respuestas de nueve organizaciones regionales. En ese orden de ideas, en primer lugar, señala que el regionalismo latinoamericano ya se encontraba en crisis antes de la llegada del covid-19. Algunas de las características de esta crisis eran: una decreciente regionalización económica, una creciente polarización política regional, y la parálisis y la desintegración de algunas organizaciones regionales como la UNASUR. Es por eso que se argumenta que las expectativas con respecto al desempeño de las organizaciones regionales eran bastante bajas. Posteriormente, combinando fuentes académicas y primarias, se hace una valoración de las acciones desplegadas por cada organización frente a la pandemia del covid-19. Basándose en una categorización propuesta en la literatura académica de estas acciones se dividen en tres para su evaluación: el intercambio de información, la coordinación interestatal y la acción colectiva (interna y externa). En esa valoración se obtuvieron resultados mixtos: hubo algunas organizaciones que tuvieron un buen desempeño y otras que tuvieron un bajo rendimiento, en especial, si se tienen en cuenta sus mandatos fundacionales y la totalidad de sus capacidades institucionales. En segundo lugar, con base en la literatura sobre organizaciones internacionales y regionales, se propone que son cuatro las variables que tienen mayor poder explicativo para dar cuenta de la divergencia de las respuestas de las instituciones regionales a la pandemia: la diferenciación funcional, la autonomía de las organizaciones, el liderazgo y el saber hacer (know-how) acumulado. En tercer lugar, el artículo deriva unas lecciones más generales para el regionalismo latinoamericano de las respuestas regionales al covid-19 (y de la ausencia de éstas en algunos casos). Se defiende la idea de que un regionalismo más técnico, diferenciado funcionalmente y segmentado puede resistir mejor los embates de la polarización ideológica y los inevitables cambios de ciclo político en América Latina. Especialmente, si se compara con los riesgos de parálisis y crisis de organizaciones “sombrija” que abarcan una gran multiplicidad de agendas a través de numerosos consejos.

PALABRAS CLAVE

Regionalismo; Integración Regional; Covid-19; América Latina; Caribe.

TITLE

Covid-19 and the crisis of Latin American regionalism: lessons that can be learned and their limitations

EXTENDED ABSTRACT

This article takes stock of the response of Latin American and Caribbean regional organizations to Covid-19. It asks whether they have contributed to addressing the pandemic. It proposes explanations for the considerable divergence between the responses of nine regional organizations: the Bolivarian Alliance for the Peoples of Our America (ALBA), the Andean Community (AC), the Caribbean Community (CARICOM), the Community of Latin American and Caribbean States (CELAC), the Southern Common Market (MERCOSUR), the Pacific Alliance (PA), the Pan American Health Organization (PAHO), the Forum for the Progress and Integration of South America (PROSUR), and the Central American Integration System (SICA). In other words, Latin American regional institutions are analyzed as an independent variable influencing national governments' responses and crisis management during the pandemic.

In that order of ideas, first, it is pointed out that Latin American regionalism was already in crisis before the arrival of Covid-19.

DOI:

<https://doi.org/10.15366/relacionesinternacionales2023.52.007>

Formato de citación recomendado:

CASTRO ALEGRÍA, Rafael y NOLTE, Detlef (2023). “El covid-19 y la crisis del regionalismo latinoamericano: lecciones que pueden ser aprendidas y sus limitaciones”, *Relaciones Internacionales*, n° 52, pp. 135-152.

*Rafael CASTRO ALEGRÍA,
Universidad ICESI/
German Institute
for Global and Area
Studies. Contacto:
rafeca1318@gmail.
com

DETLEF NOLTE,
German Institute
for Global and Area
Studies. Contacto:
detlef.nolte@giga-
hamburg.de

Recibido:

18/04/2022

Aceptado:

07/09/2022

Some of the characteristics of this crisis were: a decreasing economic regionalization, a growing regional political polarization, a lack of leadership, and the paralysis and/or disintegration of some regional organizations such as CELAC and UNASUR. In addition, these elements have also aggravated historical structural weaknesses of Latin American regionalism, such as intergovernmentalism and inter-presidentialism, which have given impetus to regional integration in times of ideological affinities but sometimes have also paralyzed and set it back in times of divergence and lack of leadership. For these reasons, it is argued that expectations regarding the performance of regional organizations during the pandemic were quite low.

Subsequently, combining academic and primary sources, the article provides an assessment of the actions deployed by each organization in the face of the covid-19 pandemic. Based on a categorization previously proposed in the academic literature, which we apply to more cases and test on a broader empirical basis, these actions are divided into three types for their evaluation: information pooling, interstate coordination, and collective action (internal and external). Information pooling refers to an organization's ability to provide and centralize data, knowledge, and expertise. Interstate coordination encompasses actions aimed at jointly organizing the movement of goods, services, people, and the distribution of medical supplies. Collective action refers to actions that involve combining national resources or using shared resources to achieve common goals. It is subdivided into external or internal depending on whether the actors involved in the action, or the objective of the action, are internal or external to the organization itself. Mixed results were obtained in assessing the organizations based on this typology of the actions deployed. Some organizations performed well, and others performed poorly, especially if their constituent mandates and the totality of their institutional capacities are taken into account.

In the second part of the article, based on the academic literature on international and regional organizations and analyzing the nine cases under study, we argue that structure, mandate(s), and past experiences of regional institutions matter. Further, four variables have the most explanatory power to account for the divergence of the responses of regional institutions to the pandemic: functional differentiation, organizational autonomy, leadership, and accumulated know-how. Accordingly, this section shows how functional differentiation of the various integration agendas can allow progress to be made on specific issues that are seen as more technical, even amid ideological divergences and beyond the presidential summits. Regarding the autonomy of the organizations, it is argued that the organizations' capacity for agency vis-à-vis the Member States also allows them to increase their margin for action. Beyond the delegation of competencies and authority, the ability to set agendas and mobilize resources more autonomously allowed several of these organizations to act more decisively. Regarding the leadership variable, it is argued that leadership, be it the president of a member country (for example holding the pro tempore presidency) or a strong general secretariat of the organization, can be decisive in bringing organizations out of paralysis (as in the case of CELAC) or in advancing in response to the crisis even amid disputes between the presidents of the member states, as shown in the case of SICA and PAHO. Accumulated knowledge (know-how) also proved to be critical, as is shown especially in the cases of SICA, CARICOM, and PAHO -in this case, the accumulated experience in health crisis management proved instrumental in preparing and facing the virus. Moreover, it is interesting that the awareness of the structural weakness of SICA and CARICOM member countries has led them to develop know-how and more capacities for fundraising and channeling external resources to deal with crises. The importance of accumulated know-how makes the dismantling of regional institutions such as the UNASUR Health Council (which had experience and contributed to the management of previous pandemics) even more worrisome.

In its third section, the article derives some more general lessons for Latin American regionalism from the responses of these regional organizations to Covid-19 (and the absence of particular actions in some cases). However, some caveats are also raised about the limitations of these lessons. Some theses are discussed, and some proposals are formulated to contribute to the debate on how to shield regionalism from the ideological divergences that come with political changes in Latin America. Particular emphasis is placed on the idea that a more technical, functionally differentiated, and segmented regionalism can better withstand the onslaught of ideological polarization in Latin America. The critical point of segmentation is the creation of separate organizational bodies to deal with strategic and regionally less controversial issues -either because they are considered more technical or there are fewer dogmatic positions than in other regional agendas. For example, a South American health organization or a South American center for disease control could be created. It is argued that such an organizational approach can better withstand the assault of growing regional ideological polarization, especially when compared to the risks of paralysis and crisis of "umbrella" organizations that cover a multiplicity of issues through numerous councils or other sub-units. Segmented organizations on not-so-political or technical issues, which are endowed with greater autonomy, could be much better protected from the spillover of political polarization and conflicts between presidents. It could also be easier for civil society actors to work with such sectoral, technically oriented organizations. A more technical approach to regional cooperation would also strengthen the role of development banks such as the Development Bank of Latin America (CAF) or the Inter-American Development Bank as "orchestrators" of regional initiatives as it happened during the Covid-19 pandemic.

The article also warns that there is also a risk that lessons will not be learned, similar mistakes will be made again, and positive developments will be reversed. The essentially intergovernmental character of regional cooperation means that more technically oriented organs cannot be completely shielded from political cycles. Functional segmentation is not the solution to all problems of Latin American regionalism. There could always be a backlash against an overly independent and apolitical orientation of such technical organs, or they could become more politicized. Despite some positive examples of successful cooperation in combating the pandemic, many of the structural limitations of Latin American regionalism have not changed for the better.

KEYWORDS

Regionalism; Regional Integration; Covid-19; Latin America; the Caribbean.



Introducción

Tres años después de que se registraran los primeros casos de covid-19 en América Latina, en febrero de 2020, es el momento oportuno para hacer balance del estado de la investigación sobre el covid-19 y el regionalismo latinoamericano y extraer algunas conclusiones generales sobre la respuesta de las organizaciones regionales latinoamericanas a las pandemias.

El impacto de la pandemia de covid-19 en el regionalismo latinoamericano puede estudiarse desde diferentes ángulos. En primer lugar, las instituciones regionales latinoamericanas pueden analizarse como una variable interviniente que influye en la respuesta de los gobiernos nacionales a la pandemia y en su gestión de la crisis. En ese caso, la pregunta pertinente sería ¿han contribuido las organizaciones regionales a hacer frente a la pandemia? Independientemente de la mayor o menor disposición de los gobiernos nacionales a trabajar juntos durante la pandemia, se puede explorar qué tipos de instituciones regionales han facilitado mejor la cooperación. También cabe preguntarse qué lecciones pueden extraerse de la experiencia de la pandemia de covid-19 para el futuro del regionalismo latinoamericano.

Desde una perspectiva diferente, el regionalismo latinoamericano se convierte en la variable dependiente. Y la pregunta de investigación a formular se refiere a los efectos de la pandemia sobre la cooperación y las organizaciones regionales.

En nuestro análisis, nos centraremos en la primera pregunta de investigación. La segunda pregunta será abordada en otro trabajo. Analizaremos entonces las organizaciones regionales como variables intervinientes en la reacción latinoamericana a la pandemia del covid-19. Antes de analizar la respuesta de las organizaciones regionales latinoamericanas a la pandemia del covid-19, es necesario evaluar el estado en que se encontraban estas organizaciones y el regionalismo latinoamericano cuando estalló la pandemia. Mostraremos que el regionalismo latinoamericano estaba en mal estado cuando la pandemia golpeó la región. Aunque la pandemia exigía una respuesta regional colectiva, las expectativas con respecto a la actuación de las instituciones regionales eran, por tanto, bastante bajas. Expondremos que las organizaciones e instituciones regionales reaccionaron de forma muy diferente (con algunas sorpresas positivas) e intentamos explicar esas variaciones entre las respuestas. Para explicar esa variación, sostenemos que los factores con mayor poder explicativo son: la *autonomía*, la *diferenciación funcional*, el *saber hacer (know-how) acumulado* y el *liderazgo* en la respuesta a la pandemia.

En la última parte del artículo, discutiremos primero la cuestión de qué lecciones pueden extraerse de las diferentes actuaciones de las organizaciones regionales durante la pandemia del covid-19, en el marco del debate más amplio sobre cómo hacer que el regionalismo latinoamericano sea más resistente a las crisis. Ahí argumentamos que una orientación más técnica de las organizaciones regionales ha demostrado ser una ventaja en la pandemia. Las burocracias autónomas (con financiación asegurada) y agencia para la toma de decisiones pueden compensar, en algunos casos, la falta de liderazgo regional. Desde una perspectiva más amplia, una mayor *orientación funcional* y una *segmentación organizativa* de la cooperación regional pueden, hasta cierto punto, proteger a las organizaciones regionales de los efectos de derrame (*spill-over*) de los conflictos interpresidenciales.

I. El regionalismo latinoamericano en crisis

Existe un amplio consenso sobre la crisis en que se encontraba el regionalismo latinoamericano antes de que estallara la pandemia (Bianculli, 2021; Brun y Legler, 2021; Mariano et al., 2021; Granja, 2022; Deciancio y Quiliconi, 2022a, 2022b; Merke et al., 2021; Nolte, 2019, 2021; Nolte y Weiffen, 2021; Saraiva y Granja, 2022; Ribeiro y Katsikas, 2022). Así, la cooperación regional no cumplió con las expectativas de operar como un “escudo epidemiológico” para América Latina (Herrero y Nascimento, 2020).

El regionalismo latinoamericano es a la vez intergubernamental e interpresidencial. Esta combinación ha impulsado la integración regional a través de una diplomacia de cumbres, especialmente en épocas de fuertes liderazgos presidenciales y afinidades políticas entre presidentes y presidentas (Álvarez, 2021; Baracaldo y Chenou, 2019; Deciancio y Quiliconi, 2022b; Quiliconi y Rivera, 2019). Sin embargo, estas características del regionalismo latinoamericano han provocado bloqueos y retrocesos en tiempos de polarización y falta de consenso político. A mediados de la segunda década del siglo XXI, la polarización ideológica en las relaciones interestatales en América Latina se intensificó. Como resultado de la creciente polarización política y de los objetivos divergentes de la integración regional, el regionalismo latinoamericano se volvió “líquido” (Mariano et al., 2021).

Las organizaciones regionales latinoamericanas estaban mal preparadas para responder al estrés de la pandemia (Nolte y Weiffen, 2021a, 2021b). La única organización que representaba a toda América Latina y el Caribe (CELAC) y la única que incluía a todos los países sudamericanos (UNASUR) estaban paralizadas o en proceso de desintegración (Álvarez, 2021; Mijares y Nolte, 2022), y los miembros del Mercosur estaban en desacuerdo sobre el rumbo de la organización. A su vez, el componente social del Mercosur se encontraba debilitado de antemano. Junto con la UNASUR, también había desaparecido el Consejo Suramericano de Salud, lo que afectó directamente a la capacidad de Suramérica para hacer frente a la crisis del covid-19 y condujo a la fragmentación subregional (Agostinis, 2021; Herrero y Nascimento, 2022; Riggirozzi y Herrero, 2022). Como resultado, la pandemia golpeó a América Latina en un momento de gran debilidad institucional de sus organizaciones regionales.

También hubo una falta de liderazgo regional al principio y durante la pandemia, tanto a nivel latinoamericano como subregional (por ejemplo, en Sudamérica). Ni Brasil ni México fueron un modelo sobre cómo hacer frente al covid-19. Sin embargo, México, en el marco de su presidencia pro tempore de la CELAC, al menos incluyó el tema en la agenda de este foro político latinoamericano. Por el contrario, Brasil renunció a cualquier pretensión de liderazgo regional en el tema de la pandemia. Se podría hablar incluso de que ejerció un liderazgo negativo.

La debilidad institucional y la falta de liderazgo se encontraron con una crisis económica. La pandemia de covid-19 golpeó a una región que ya se encontraba en recesión económica tras el fin del *boom* de las materias primas en 2013. El producto interno bruto (PIB) regional creció sólo 0,4% en el período de 2014 a 2019 (CEPAL, 2021, p. 8), mucho menos que en la década de 1980, la llamada *década perdida* de América Latina. El predominio del sector primario en las exportaciones latinoamericanas ha sido un gran obstáculo para una mayor regionalización económica basada en



sectores industriales. América Latina siempre se ha caracterizado por una baja regionalización económica en comparación con otras regiones del mundo. Según la CEPAL (2021), desde 2010, “América Latina y el Caribe ha venido experimentando un proceso de desacoplamiento comercial” (p. 114)¹. Como resultado, en 2019, el comercio intrarregional (exportaciones) representó menos del 15% del comercio total latinoamericano.

En medio de la pandemia, algunos autores y autoras expresaron su esperanza de que la salud se convirtiera en el motor de una renovada cooperación regional y que América Latina y el Caribe aunaran esfuerzos para hacer frente al covid-19, por ejemplo, en materia de producción, compra y distribución de vacunas (Herrero y Nascimiento, 2020). Sin embargo, según la OPS (PAHO, 2021a), hasta mayo de 2021, menos del 4% de los insumos médicos utilizados para la respuesta al covid-19 en América Latina provenían de la región.

Viendo los resultados hasta ahora, la expectativa de un nuevo impulso a la cooperación regional parece haber sido demasiado optimista (Deciancio y Quiliconi, 2022a). Pero una comparación de las actividades de las organizaciones regionales durante la pandemia revela resultados interesantes. Algunas organizaciones regionales rindieron claramente por debajo de sus posibilidades, otras se revitalizaron e incluso algunas organizaciones zombis volvieron a la vida.

El gran número de publicaciones sobre este tema también incluye propuestas de tipologías para caracterizar los distintos tipos de respuestas de las organizaciones regionales a la pandemia de covid-19. Por ejemplo, en su estudio sobre el desempeño del SICA, la CARICOM, el MERCOSUR y la CELAC, Ruano y Saltalamacchia (2021) proponen una triple categorización de *los niveles de cooperación* en las entidades regionales (véase también Amaya y De Lombaerde, 2021). Los categorizan como intercambio de información (*information pooling*), coordinación interestatal (*inter-state coordination*) y acciones colectivas internas y externas (*collective action*). El *intercambio de información* se refiere a la capacidad de una organización para centralizar conocimientos técnicos (y datos) y proporcionarlos a sus estados miembros. Por ejemplo, la OPS asesoró a varias organizaciones regionales en la compra de suministros médicos y creó redes con universidades y otros actores y actoras relevantes para recopilar datos sobre casos de covid-19 (PAHO, 2020; PAHO, 2021b).

La *coordinación interestatal* abarca las acciones conjuntas para regular el movimiento de bienes, personas, servicios y la distribución de suministros médicos. Por último, la *acción colectiva* “...apunta a iniciativas que implican combinar capacidades nacionales y utilizar recursos comunes para alcanzar conjuntamente un objetivo” (Ruano y Saltalamacchia, 2021, p. 98). Estas autoras diferencian además entre acción colectiva *interna* y *externa*. La clasificación interna-externa se refiere a si el objetivo implica una meta dirigida hacia afuera o hacia adentro de la organización, y si involucra actores externos.

En adición, el ejemplo de la cooperación de la OPS con universidades y otras instituciones para recopilar datos ilustra que el apoyo prestado por las organizaciones regionales va más allá del ámbito del gobierno central e incluye la puesta en común de información con entidades subnacionales como las ciudades. Por lo tanto, para obtener una imagen detallada de las

¹ Todas las traducciones al castellano de citas de textos en inglés son de nuestra autoría.

actividades de las organizaciones regionales, también debemos prestar atención a las dinámicas de coordinación transnacionales, multisectoriales y multinivel, como las redes de expertos y otros actores estatales y no estatales que las organizaciones internacionales están “orquestando” (Palestini, 2020; Zamudio, 2021).

Podemos extraer varias inferencias aplicando la categorización de Ruano y Saltalamacchia (2021) y ampliando el número de casos analizados y las fuentes documentales (ver Tabla 1). Nuestra selección de estas organizaciones fue impulsada principalmente por la disponibilidad de evaluaciones académicas sobre cada una de ellas. Hemos construido esta tabla a partir de la información disponible en los sitios web de las organizaciones regionales y de las evaluaciones de los y las analistas citados a lo largo del documento cuando se hace referencia a cada organización. Es fundamental hacer la salvedad de que la tabla no da cuenta del nivel de eficacia de la respuesta. Sólo registra si hubo alguna acción en alguna de las dimensiones con un más (+) o con un menos (-) si no encontramos ninguna acción al respecto. Las valoraciones académicas utilizadas para recopilar la información de la tabla se combinaron con el análisis de fuentes primarias disponibles en los sitios web de las organizaciones regionales objeto de estudio.

Tabla 1. Los tipos de repuestas a la pandemia del covid-19 de las Organizaciones Regionales Latinoamericanas

Organización Regional	Intercambio de Información	Coordinación Interestatal	Acción Colectiva
ALBA	+	+	-
CAN	+	-	+(Interna)
CARICOM	+	+	+ (Externa)
CELAC	+	-	+
MERCOSUR	-	+	+ (Interna)
AP	+	-	-
OPS	+	+	-
PROSUR	+	+	-
SICA	+	+	+ (Externa)

Fuente: Elaboración de los autores basados en la tipología de Ruano y Saltalamacchia (2021)

Sólo unas pocas organizaciones regionales latinoamericanas han respondido a la pandemia de covid-19 con la totalidad de sus capacidades y usando a cabalidad sus mandatos de acción. Sin embargo, el panorama sobre qué organizaciones tuvieron un desempeño deficiente no es del todo claro, ya que los análisis sobre sus actuaciones están divididos en algunos casos. Por ejemplo, hay evaluaciones divergentes sobre el desempeño del MERCOSUR (Loss de Araujo y Neves, 2021; Melo y Papageorgiou, 2021). Por un lado, Zelicovich (2020) hace un balance positivo de las actividades del MERCOSUR. Afirma que esta organización logró desplegar acciones colectivas específicas y coordinación interestatal. En particular, señala que los gobiernos facilitaron el retorno de ciudadanos (varados en los países miembros), dispusieron políticas específicas para las



comunidades fronterizas y dotaron al Fondo de Convergencia Estructural de dieciséis millones de dólares para investigación aplicada a la salud, educación y biotecnología (MERCOSUR, 2020). Sin embargo, esto queda dentro de la dimensión *interna* de las acciones colectivas. Por otro lado, hay autoras que consideran que el impacto de tal iniciativa es más a largo plazo de lo que requeriría la gestión urgente de una crisis (Saraiva y Granja, 2022, p. 31). Además, el escaso presupuesto adicional asignado al Fondo de Convergencia Estructural y la vaga declaración emitida al principio de la pandemia son considerados por otras valoraciones primordialmente como actos simbólicos, ya que no condujeron a un aumento significativo de la coordinación regional (Neves y Costa, 2020).

Otras instituciones, como el nuevo foro subregional PROSUR, incluyeron la salud como uno de sus mandatos centrales. No obstante, PROSUR no cumplió las expectativas a la hora de presentar soluciones a la crisis (Silva et al., 2020). A pesar de celebrar varias reuniones y establecer cinco mesas de trabajo, PROSUR sólo intentó *intercambiar información* sobre las medidas nacionales de los estados miembros y *coordinar* los movimientos de personas entre países. Se tomaron algunas medidas para facilitar el movimiento de bienes críticos para luchar contra la pandemia (PROSUR, 2020a, 2020b, 2020c, 2020d). Además, algunos de sus miembros acordaron comprar conjuntamente suministros médicos a través del Fondo Estratégico de la OPS (PROSUR, s.f.). Sin embargo, prácticamente todas las iniciativas de acción colectiva se quedaron en el nivel de “diagnóstico” (Silva et al., 2020).

La CAN también tuvo un desempeño deficiente. La CAN cuenta con un organismo regional de salud (Organismo Andino de Salud Convenio Hipólito Unanue, ORAS-CONHU), creado en 1971, pero no fue capaz de impulsar decisivamente políticas públicas regionales frente a la pandemia, a pesar de que se plantearon propuestas como, por ejemplo, comprar vacunas conjuntamente (CAN, 2020a, 2021a, 2021b, 2021c, 2021d, 2021e, 2021f, 2022a, 2022b).

No obstante, Bressan (2020) tiene una visión menos crítica del ORAS-CONHU. La autora brasileña señala que, aunque los países de la CAN se vieron más afectados por la pandemia que otros países latinoamericanos, esto se debió más a los déficits propios de los sistemas nacionales de salud y a la agitación política al interior de los países miembros.

Ahora bien, algunas de las acciones que la organización puso en marcha fueron de *intercambio de información*, por ejemplo, a través de un programa para ayudar a las pequeñas y medianas empresas a exportar y compartir digitalmente información aduanera y comercial. También hubo un intercambio de información más activo entre los ministros nacionales de salud y otras autoridades encargadas de hacer frente a la pandemia dentro de la CAN, en comparación con otras organizaciones regionales (CAN, 2020b, 2020c, 2020d, 2020e, 2020f, 2020g, 2020h, 2020i, 2020j, 2020k, 2020l, 2020g).

Adicionalmente, la Comisión de la CAN aprobó una normativa que autoriza a los estados miembros a reducir temporalmente un porcentaje de los costes de transporte utilizados para determinar el valor en aduana. Una de las justificaciones esgrimidas para tomar esta decisión fue hacer frente a la interrupción de las cadenas de suministro debida, en parte, a los cierres intermitentes de puertos a causa del covid-19 (CAN, 2022c).

Junto con la CAN, la AP ha estado en gran medida ausente de la resolución de problemas durante la pandemia. Se han llevado a cabo algunas acciones de *intercambio de información*, como el intercambio de mejores prácticas para hacer frente a los retos en la logística terrestre, aérea y marítima y en la comunicación y la educación. Aparte de eso, ha habido formación para el trabajo digital en ciertas áreas, pequeños concursos de innovación y la intención de reactivar el turismo y mejorar la asistencia consular. Empero, la orientación primordialmente comercial de la AP ha limitado sus posibilidades de responder al covid-19 (Naddi y Gonçalves, 2020; AP, 2020a, 2020b, 2020c, 2020d, 2020e, 2022).

Más allá de esas y otras medidas menores, no hubo pasos significativos para coordinar actividades relacionadas con la pandemia, como la compra de vacunas (Oyarzún, 2021, p. 6; Álvarez, 2022). Sin embargo, para Saraiva y Granja (2022, pp. 31-32) esto ya va más allá de lo realizado por el MERCOSUR. Estas autoras valoran de forma más positiva el volumen de referencias de urgencia hechas en documentos de la organización respecto a la gestión de la pandemia durante 2020 (30% en la AP y sólo 13% en documentos y decisiones oficiales del MERCOSUR). Además, ponen en una luz más positiva la cooperación (todas las iniciativas mencionadas en el párrafo anterior) dentro de la AP, principalmente, destacando la multidimensionalidad de las acciones emprendidas. Sin embargo, no todas las acciones que incluyen en su evaluación pueden considerarse parte de la respuesta de la AP a la pandemia, pues varias de éstas ya formaban parte de iniciativas puestas en marcha antes de 2020. Este es especialmente el caso del Fondo de Cooperación, cuya fecha de creación antecedió al inicio de la pandemia.

La principal acción dentro del ALBA fue el envío de vacunas de fabricación cubana a sus miembros, pero, más allá de eso, la institución se limitó a tres operaciones logísticas de transporte de vacunas e insumos médicos chinos y al envío de veintiocho médicos cubanos a Antigua y Barbuda y dieciséis a San Vicente y las Granadinas (Álvarez, 2022, p. 11). Se implementó un corredor aéreo para realizar este tipo de operaciones logísticas. También se habló de crear un banco de vacunas del ALBA, pero al momento de redactar este documento no se habían dado pasos decisivos en este sentido² (ALBA, 2020a, 2020b, 2020c, 2020d, 2021a, 2021b, 2021c, 2021d, 2021e, 2021f; Banco del ALBA, 2021).

Por otro lado, tenemos organizaciones “zombis” (Gray, 2018) que se encontraban en estado de parálisis cuando la pandemia golpeó América Latina pero que, no obstante, fueron capaces de *morder*. El caso zombi por excelencia es la CELAC, que funcionó sorprendentemente bien en el frente de la *acción colectiva*, bajo el liderazgo de México y Argentina, por ejemplo, organizando reuniones con grandes potencias como Rusia, China y la UE. La CELAC también coordinó foros y encargó informes a organizaciones como la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) y la CEPAL (Ruano y Saltalamacchia, 2021), entre otras acciones.

Cuando se observa el panorama más amplio de la arquitectura de la gobernanza regional, *los resultados son mixtos*, ya que algunas organizaciones obtuvieron buenos resultados. Los mejores

² Algunos de los comunicados del ALBA de finales de 2021 hablan de su funcionamiento, pero ha sido imposible encontrar datos al respecto. El único paso al que se hace referencia es la constitución de un Fondo Humanitario de dos millones de dólares como “paso previo” al banco de vacunas y medicamentos. Aun así, la descripción del fondo suena más a herramienta financiera para paliar las consecuencias económicas de la pandemia, e incluso de los desastres naturales. Por último, también se habló de crear un observatorio sanitario del ALBA.



ejemplos son el SICA y la CARICOM, que actuaron con prontitud y desplegaron esfuerzos en las tres dimensiones de respuesta. Se destaca su capacidad para coordinar acciones externas conjuntas para renegociar la deuda y solicitar apoyo técnico a largo plazo al BID y al Banco Mundial. Los estados miembros también realizaron compras masivas conjuntas de suministros médicos para obtener mejores precios (Parthenay, 2021). Además, desplegaron acciones multidimensionales que abarcaron la salud, la gestión de riesgos, el comercio, las finanzas, la seguridad, la justicia, la migración, el género, la investigación científica y la seguridad alimentaria (SICA, 2020a; CARICOM, 2020a, 2020b, 2020c, 2020d, 2021).

Además de las mencionadas en la Tabla 1, otras instituciones hemisféricas y regionales también contribuyeron a recopilar y compartir información relevante para combatir la pandemia. Entre éstas se encuentran la CEPAL, la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (OTCA) y el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura. Asimismo, otras organizaciones han contribuido con líneas de crédito y otras formas de financiación. Entre éstas se encuentran el BID, el Banco de Desarrollo de América Latina (CAF), el Banco de Desarrollo del Caribe (BDC), el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) y el Fondo Financiero de Desarrollo de la Cuenca del Plata (Fonplata) (Legler, 2021; Álvarez 2022).

2. Explicando los diferentes desempeños de las organizaciones regionales latinoamericanas

Como hemos mostrado, las reacciones de las organizaciones regionales latinoamericanas ante la pandemia variaron, lo cual plantea la pregunta ¿Cómo podemos explicar las variaciones en su desempeño? La estructura, el mandato(s) y las experiencias pasadas de las instituciones regionales (el saber hacer acumulado) o, en definitiva, como resume Briceño-Ruiz (2020, p. 35) “el modelo de regionalismo importa” o, como lo ponen Agostinis y Parthenay (2021), los “modelos regionales de gobernanza de la salud” importan.

Varios estudios de caso sobre América Latina (Parthenay, 2021; Ruano y Saltalamacchia, 2021) señalan también la importancia de un secretario general activo en la generación de consensos y propuestas técnicas en respuesta a la pandemia. Debre y Dijkstra (2021) analizaron la capacidad de respuesta al covid-19 de setenta y cinco organizaciones internacionales durante la primera ola de contagios. Uno de sus principales hallazgos fue que las organizaciones con mayor personal en la secretaría (más capacidad burocrática) pudieron reaccionar mejor ante la pandemia ampliando sus mandatos e instrumentos de política para hacer frente al virus y sus consecuencias. Además, encontraron que, más que la delegación de autoridad, fue significativo que se les hubiera delegado la capacidad de fijar agenda (*agenda-setting capabilities*) a las organizaciones internacionales para generar una respuesta más decisiva frente al covid-19.

Otro estudio sobre gestión de crisis por parte de organizaciones regionales e internacionales en la lucha contra la pandemia apunta a la importancia de la autonomía de las organizaciones frente a los estados miembros (Van Hecke et al., 2021). Briceño-Ruiz (2020, pp. 33-35) argumenta que las acciones conjuntas en relación al covid-19 han sido más sustanciales en organizaciones regionales multidimensionales que promueven objetivos más allá del comercio. En particular este autor hace referencia al SICA y CARICOM, donde existían instituciones regionales de salud antes

del estallido de la pandemia (el Consejo de Ministros de Salud de Centroamérica COMISCA y la Agencia de Salud Pública del Caribe CARPHA). Además, desde una perspectiva institucionalista histórica, se podría argumentar que los casos SICA y CARICOM muestran que el saber hacer acumulado por las organizaciones regionales en crisis pasadas facilita la cooperación frente a la pandemia del covid-19 (Parthenay, 2021).

Otra explicación se refiere a la *diferenciación funcional*. “Enfocarse en cuestiones funcionales/técnicas puede ayudar a promover la cooperación en un contexto de desacuerdos políticos/ideológicos entre estados” (Ruano y Saltalamacchia, 2021, p. 98). En ese sentido, la pandemia ha sido entendida como una ventana de oportunidad para potenciar la cooperación.

Asimismo, el *liderazgo* también es necesario en una crisis. En el caso de las organizaciones regionales, el liderazgo puede ser ejercido por las secretarías o por gobiernos individuales —por ejemplo, los gobiernos de las potencias regionales o quienes ejercen la presidencia *pro tempore* de la organización— (Morales Ruvalcaba, 2020). Es por eso que consideramos el liderazgo al interior de las organizaciones, sea de países individuales o de las secretarías, como una variable adicional para explicar el desempeño de las organizaciones regionales en la pandemia de covid-19.

Encontramos un fuerte soporte empírico a la importancia de la *autonomía*, el *conocimiento acumulado* y la *diferenciación funcional* como factores para explicar la variación en el desempeño de las organizaciones regionales frente a la pandemia de covid-19. Este es el caso del SICA, la CARICOM y la OPS³.

Además, se corroboraron los beneficios del liderazgo y la autonomía a través de una secretaría fuerte en el caso del SICA y la OPS. El secretario general del SICA ayudó a superar las diferencias entre los presidentes (Parthenay, 2021). En el caso de la OPS, el papel de la directora (equivalente al papel de un secretario general), la autonomía de la organización frente a los estados miembros y su capacidad técnica permitieron que la OPS operara incluso en un entorno altamente contexto políticamente polarizado como el venezolano. Allí se pudo asesorar y asistir tanto al régimen de Nicolás Maduro como a la oposición.

Como demuestra el ejemplo del SICA y la CARICOM (Parthenay, 2021), la respuesta de las organizaciones regionales a la pandemia no depende sólo de su fortaleza. Generalmente, se considera que ambas organizaciones son débiles. Sus presupuestos dependen del apoyo externo. Pero han aprendido a cooperar en la recaudación de fondos internacionales y a canalizar esa financiación externa para el cumplimiento de sus metas. Incluso se podría argumentar que el financiamiento externo fortaleció a estas organizaciones al verse obligadas a crear una estructura técnica o secretaría, como en el caso del COMISCA y la secretaría (Agostinis y Parthenay, 2021; SICA, 2020b).

Así pues, el SICA y la CARICOM tienen una historia (y un *saber hacer acumulado*) en la gestión de emergencias por desastres naturales y ambientales, que incluye una estrecha

³ Aunque la OPS está formalmente vinculada a la estructura interamericana desde 1949, también funciona como Oficina Regional para las Américas de la Organización Mundial de la Salud. Por lo tanto, la muy activa labor de la OPS no puede atribuirse plenamente a la OEA. Teniendo eso en cuenta, las limitadas actividades de la OEA relacionadas con la pandemia deben ponerse en perspectiva. Es por eso que decidimos no incluir a la OEA como organización regional independiente en nuestro análisis, sino sólo a la OPS.



cooperación para captar y canalizar recursos externos a la región. La tradición de *despolitizar la cooperación regional* (Dabène y Parthenay, 2017) a favor de un enfoque más técnico también les fue útil en la pandemia de covid-19.

En el caso de la CELAC, México y Argentina compensaron la falta de *autonomía* y *saber hacer acumulado* con el *co-liderazgo*. Persiguieron un enfoque de *diferenciación funcional* durante la presidencia *pro tempore* de la CELAC en México. En lugar de convocar a una audiencia presidencial de los estados miembros decreciente y distanciada, convocaron a actores de la sociedad civil, expertas y funcionarios gubernamentales de rango medio para trabajar en temas técnicos, y no tan polémicos. Este enfoque se potenció luego con la llegada de la pandemia y permitió a la organización mostrar resultados en los frentes de *intercambio de información* y *acciones colectivas externas* en un momento en que la hora de su muerte parecía encontrarse cercana (Ruano y Saltalamacchia, 2021, p. 104).

Por el contrario, la falta de secretaría, autonomía, saber hacer acumulado, diferenciación funcional y liderazgo contribuyen a explicar la ausencia de una respuesta colectiva de la AP y el PROSUR. Asimismo, todos estos factores explicativos estuvieron ausentes en la respuesta del ALBA a la pandemia. A pesar de tener un importante énfasis retórico en lo social y la solidaridad, el accionar de la organización fue exiguo más allá de las capacidades cubanas para producir vacunas y las mencionadas operaciones logísticas financiadas por el banco ALBA y conducidas por la fuerza aérea venezolana (Álvarez, 2022).

Como se mostró anteriormente, a pesar de cierta coordinación, la mayoría de los autores y autoras coinciden en que el MERCOSUR tuvo un desempeño deficiente. Especialmente, cuando se consideran sus capacidades y mandato de acción. La organización no actuó con decisión, a pesar de la existencia de una secretaría técnica, una relativa diferenciación funcional y un conocimiento acumulado. Aquí son más notorias las carencias de la falta de autonomía de la secretaría técnica. Especialmente cuando se compara con otras organizaciones regionales.

El director/a de la Secretaría Técnica del MERCOSUR no tiene poder para fijar la agenda regional ni poder de iniciativa en el proceso de toma de decisiones (Closa y Casini, 2016, p. 419). Estas funciones son retenidas por los estados miembros, lo que trae dificultades cuando los presidentes y presidentas de éstos están en desacuerdo en asuntos importantes de política regional. Todo esto también obstaculiza la posibilidad del director/a de ejercer liderazgo. Mariano, Bressan y Ferreira (2022) también argumentan que el órgano dedicado a los temas de salud tampoco tenía capacidad de decisión.

Adicional a lo anterior, según Bono (2020), por un lado, las instituciones sociales del Mercosur habían perdido importancia (y apoyo financiero) desde el giro ideológico hacia gobiernos conservadores en Argentina y Brasil. Por otro lado, los países miembros del Mercosur habían concentrado la cooperación en materia de salud en el marco de la UNASUR antes de su desintegración. En este caso, la falta de liderazgo y las profundas divisiones ideológicas entre los miembros del Mercosur impidieron una respuesta más coordinada. Todo ello aunado a las distintas formas de interpretar y afrontar la pandemia. El negacionismo de Bolsonaro en torno a la gravedad del virus es el ejemplo más destacado de estas valoraciones divergentes (Granja, 2022;

Lehmann, 2022; Mariano et al., 2022).

La CAN experimentó un problema similar. A pesar de contar con las prometedoras condiciones iniciales antes mencionadas —como tener un órgano de salud previamente existente (diferenciación funcional), autonomía y una secretaría técnica— no pudo juntar a sus miembros para implementar una respuesta decisiva. La falta de saber hacer acumulado y liderazgo, así como la inercia en la que había caído la organización, contribuyeron a que tuviera un desempeño deficiente.

En pocas palabras, si bien los gobiernos nacionales han determinado gran parte de la respuesta a la pandemia y ocasionalmente han buscado la coordinación y cooperación con otros estados, las organizaciones regionales existentes jugaron un papel de apoyo a los gobiernos, el cual cumplieron de diferentes maneras. Algunas organizaciones regionales incluso tomaron la iniciativa para ejecutar ciertas acciones. Con base en nuestros hallazgos, afirmamos que la *autonomía*, la *diferenciación funcional*, el *conocimiento acumulado* y el *liderazgo* explican la variación en el tipo y la profundidad de la respuesta de las organizaciones regionales a la pandemia de covid-19.

Tabla 2. Factores relacionados con la respuesta de las organizaciones regionales latinoamericanas al covid-19

	Secretaría	Autonomía	Saber Hacer Acumulado	Diferenciación Funcional	Liderazgo	Desempeño Fuerte/Débil
ALBA	-	-	-	-	-	-
MERCOSUR	-	-	+	-	-	-
PROSUR	-	-	-	-	-	-
CAN	+	+	-	+	-	-
SICA	+	+	+	+	-	+
CARICOM	-	+	+	+	-	+
CELAC	-	-	-	+	+	+
OPS	+	+	+	+	-	+
AP	-	-	-	-	-	-

Fuente: Elaborada por los autores

3. Lecciones por aprender

Durante la última década, la región había sufrido “...una desinversión de espacios para la coordinación de políticas multilaterales” (Pauselli, 2020), que tuvo consecuencias negativas durante la pandemia del covid-19. En ese sentido, se justifica la pregunta sobre qué lecciones se pueden extraer de la reacción a la pandemia para el regionalismo latinoamericano. Dado que la polarización política ha contribuido a la actual crisis del regionalismo latinoamericano, se debe considerar “...cómo controlar el rol potencialmente dañino de las/los presidentes en los procesos de gobernabilidad hemisférica y regional” (Legler, 2021, p. 339).



En vista de los déficits de las instituciones regionales existentes, Actis y Malacalza (2021, p. 125) han propuesto recientemente anteponer las *cuestiones temáticas a las dogmáticas y perseguir un enfoque más técnico para la cooperación regional*. Tal enfoque de “multilateralismo técnico-científico” (Legler 2021) podría facilitar la cooperación entre gobiernos ideológicamente opuestos en ciertos campos de la política regional. Un enfoque en cuestiones técnicas puede promover la *cooperación funcional*, lo que puede ayudar a eludir los desacuerdos político-ideológicos entre los estados (Ruano y Saltalamacchia, 2021).

El SICA (y sus acciones durante la pandemia) es un excelente ejemplo de este tipo de regionalismo funcional. El regionalismo latinoamericano necesita *cuerpos técnicos con autonomía burocrática* que puedan desarrollar agencia si su área de competencia funcional se ve afectada. Este tipo de *agencia tecnocrática* puede *compensar en parte la falta de liderazgo político* en la cooperación regional.

En cuanto a la salud pública y frente a futuras pandemias, coincidimos con Agostinis (2021) en que “...los estados suramericanos se beneficiarían de establecer una institución regional de orientación técnica encargada de prevenir, monitorear y controlar la propagación de enfermedades infecciosas” (p. 321). Quizás sea mejor crear nuevas organizaciones sectoriales como una *Organización Suramericana de la Salud* (o un centro suramericano para el control de enfermedades) (Agostinis, 2021), en vez de tener una sola organización sombrilla con subunidades sectoriales (como la UNASUR); pues, este tipo de instituciones tienen un mayor riesgo de desbordamiento (*spill-over*) de los conflictos político-ideológicos.

También podría ser más fácil para los actores de la sociedad civil trabajar con organizaciones sectoriales de orientación técnica. Un enfoque más técnico de la cooperación regional también fortalecería el papel de los bancos de desarrollo como el CAF o el BID como “orquestadores” (Palestini, 2020) de iniciativas regionales; como sucedió durante la pandemia de covid-19 (Álvarez, 2022; Legler, 2021; Zamudio, 2021).

También existe *el riesgo de que no se aprendan las lecciones*, y se vuelvan a cometer errores similares o se reviertan los logros alcanzados. El carácter esencialmente intergubernamental de la cooperación regional significa que los órganos más técnicamente orientados no están completamente protegidos de los ciclos políticos, como ilustra la congelación de los pagos a la OPS por parte de Brasil (y Estados Unidos) en el primer semestre de 2020.

El funcionalismo no es la solución a todos los problemas del regionalismo latinoamericano. Vivimos en una época en la que se cuestiona el conocimiento científico y los temas técnicos se politizan rápidamente. También podría haber una reacción contra una orientación demasiado independiente y apolítica de tales órganos técnicos. O podrían politizarse más, como lo demostró la elección (con el apoyo de la mayoría de los gobiernos latinoamericanos) de Claver-Carone, un hombre de confianza del expresidente Trump, como presidente del Banco Interamericano de Desarrollo (Castro Alegría, 2021). A pesar de algunos puntos positivos de cooperación exitosa en la lucha contra la pandemia, muchas de las limitaciones estructurales del regionalismo latinoamericano no se han transformado.

Conclusión

En el presente artículo, hicimos un balance del estado de la investigación sobre covid-19 y el regionalismo latinoamericano y proporcionamos una evaluación general de la respuesta de las organizaciones regionales a la pandemia. Se destacó que el regionalismo ya estaba en crisis antes de que la pandemia golpeará la región, por lo que las expectativas sobre su desempeño eran bastante bajas. Consideramos a las instituciones regionales latinoamericanas como una variable interviniente en la respuesta de los gobiernos nacionales a la pandemia. En ese sentido, respondimos a la pregunta: ¿han contribuido las organizaciones regionales a hacer frente a la pandemia? Una pregunta para la que encontramos resultados mixtos. Algunas organizaciones tuvieron un buen desempeño, especialmente CELAC, CARICOM, SICA y OPS, mientras que otras tuvieron un desempeño deficiente: MERCOSUR, PROSUR, AC, ALBA y PA.

Solo algunas de éstas respondieron con todas sus capacidades y en concordancia con la extensión de sus mandatos de acción. Para evaluar sus respuestas, aplicamos la categorización de Ruano y Saltalamacchia (2021) sobre los tipos de acciones que pueden ser implementadas: intercambio de información, coordinación interestatal y la acción colectiva interna y externa. Recopilamos la información combinando evaluaciones académicas del desempeño de cada organización regional y fuentes primarias disponibles en los sitios web de estas instituciones.

Para dar cuenta de las diferencias en el desempeño de las organizaciones, argumentamos que cuatro factores tienen el mayor poder explicativo: la *autonomía*, el *saber hacer acumulado*, la *diferenciación funcional* y el *liderazgo*. Una institucionalidad autónoma y funcionalmente diferenciada y la experiencia previa en el manejo de crisis sanitarias resultaron fundamentales para un desempeño óptimo y permitieron que SICA, CARICOM y la OPS se desempeñaran de la mejor manera. El liderazgo, ya sea en forma de una secretaría sólida o de gobiernos individuales, también ayudó a promover la cooperación incluso en medio de las animosidades presidenciales entre los estados miembros. El coliderazgo de México-Argentina en el caso de la CELAC ilustra el empuje que puede dar una presidencia *pro tempore* activa. También es un buen caso para la diferenciación funcional, ya que su enfoque de no concentrarse ni en temas muy controvertidos ni en las poco concurridas cumbres presidenciales dio resultado.

También extrajimos algunas lecciones para el regionalismo latinoamericano de estos hallazgos y mostramos sus limitaciones. Se concluyó que, a pesar del relativo estallido de la cooperación funcional en materia de salud, no hay efectos de derrame (*spill-over*) sobre otras áreas de la gobernanza regional, como esperaría el neofuncionalismo. Por lo tanto, las instituciones regionales mantienen sus históricas debilidades estructurales. Más allá de estas limitaciones, prestamos especial atención a las posibles formas de blindar a las organizaciones regionales de los inevitables cambios ideológicos que desmantelan su institucionalidad o las paralizan en tiempos de crisis. Abogamos por un regionalismo más técnico, funcionalmente diferenciado y segmentado que pueda proteger mejor a las instituciones de los escollos de los ciclos políticos y la polarización ideológica, en contraste con los mayores riesgos que corren las grandes organizaciones *sombrilla* con numerosas subunidades como los consejos sectoriales. ●



Referencias

- Actis, E. y Malacalza, B. (2021). Las políticas exteriores de América Latina en tiempos de autonomía líquida. *Nueva Sociedad*, (291), 114-126.
- Agostinis, G. (2021). COVID-19, the Crisis of South American Regionalism, and the Relevance of Regional Institutions for Global Health Governance. *International Studies Review*, 23, 316-321.
- Agostinis, G. y Parthenay, K. (2021). Exploring the determinants of regional health governance modes in the Global South: A comparative analysis of Central and South America. *Review of International Studies*, 47 (4), 399-421.
- ALBA (2020a). *Presidente Maduro insta al ALBA-TCP socorrer al pueblo ecuatoriano frente al Covid-19*. Recuperado de: <https://www.albatcp.org/2020/04/03/presidente-maduro-insta-albatcp-socorrer-ecuador-frente-covid19/>
- ALBA (2020b). *Consejo conjunto y vacuna contra el COVID-19: las propuestas de Venezuela en conferencia del ALBA-TCP*. Recuperado de: <https://www.albatcp.org/2020/06/10/vacuna-covid-19-venezuela-alba-tcp/>
- ALBA (2020c). *Venezuela propone Plan de Contingencia Económica Post COVID-19 en reunión virtual del ALBA-TCP*. Recuperado de: <https://www.albatcp.org/2020/06/29/venezuela-propone-plan-contingencia-economica-post-covid-19-reunion-virtual-alba-tcp/>
- ALBA (2020d). *Nace el Fondo Humanitario del ALBA para hacer frente a los desafíos económicos de la pandemia del COVID-19*. Recuperado de: <https://www.albatcp.org/2020/07/04/fondo-humanitario-del-alba-desafios-economicos-covid-19/>
- ALBA (2021a). *Canciller Arreaza celebra concreción de bancos de vacunas y medicamentos del ALBA-TCP e insta a negociar con laboratorios como bloque de países*. Recuperado de: <https://www.albatcp.org/2021/01/19/canciller-arreaza-celebra-concrecion-bancos-vacunas-medicamentos-alba-tcp-insta-negociar-laboratorios-bloque/#more-104745>
- ALBA (2021b). *Declaración de la XX Cumbre del ALBA-TCP en conmemoración de su XVII Aniversario – 17 años en defensa de la paz y la integración latinoamericana y caribeña*. Recuperado de: <https://www.albatcp.org/acta/xx-cumbre-17-aniversario/>
- ALBA (2021c). *ALBA-TCP denuncia bloqueo arbitrario que impide el acceso de Venezuela al mecanismo COVAX para la adquisición de vacunas contra el COVID-19*. Recuperado de: <https://www.albatcp.org/comunicado/bloqueo-venezuela-covax-vacunas-covid-19/>
- ALBA (2021d). *Acta de la Reunión Especial del Consejo Social del Alba-Tcp | Sector Salud “Unidos Contra El Covid-19”*. Recuperado de: <https://www.albatcp.org/acta/acta-de-la-reunion-especial-del-consejo-social-del-alba-tcp-sector-salud-unidos-contra-el-covid-19-caracas-venezuela-19-de-enero-de-2021-formato-virtual/>
- ALBA (2021e). *Avanza concreción del Banco de Vacunas para países del ALBA-TCP*. Recuperado de: <https://www.albatcp.org/2021/01/17/avanza-concrecion-banco-vacunas-paises-alba-tcp/#more-104595>
- ALBA (2021f). *Plan de trabajo post pandemia 2021*. Recuperado de: <https://www.albatcp.org/acta/plan-de-trabajo-post-pandemia-2021/>
- AP (2020a). *Declaración de la AP sobre la pandemia del COVID-19*. Recuperado de: <https://alianzapacifico.net/declaracion-de-la-alianza-del-pacifico-sobre-la-pandemia-del-covid-19/>
- AP (2020b). *Elegidos ganadores del Reto Covid-19 de la AP*. Recuperado de: <https://alianzapacifico.net/elegidos-ganadores-del-reto-covid-19-de-la-alianza-del-pacifico/>
- AP (2020c). *AP y ASEAN se reúnen para estrechar relaciones en medio de la pandemia de COVID-19*. Recuperado de: <https://alianzapacifico.net/alianza-del-pacifico-y-asean-se-reunen-para-estrechar-relaciones-en-medio-de-la-pandemia-de-covid-19/>
- AP (2020d). *Medidas adoptadas por los países de la AP para garantizar la continuidad del acceso a los servicios de comunicaciones durante la pandemia COVID-19*. Recuperado de: <https://alianzapacifico.net/medidas-adoptadas-por-los-paises-de-la-alianza-del-pacifico-para-garantizar-la-continuidad-del-acceso-a-los-servicios-de-comunicaciones-durante-la-pandemia-covid-19/>
- AP (2020e). *Comunicado del Grupo Técnico de Educación (GTE) frente a la pandemia originada por el COVID-19*. Recuperado de: <https://alianzapacifico.net/comunicado-del-grupo-tecnico-de-educacion-gte-frente-a-la-pandemia-originada-por-el-covid-19/>
- AP (2022). *XXVI Reunión de Ministros de Finanzas de la AP*. Recuperado de: <https://alianzapacifico.net/xxvi-reunion-de-ministros-de-finanzas-de-la-alianza-del-pacifico/>
- Álvarez, M.V. (2021). América Latina y el Caribe y la Unión Europea afrontan la pandemia sin interlocutores. *Postdata*, 26 (2), 415-423.
- Álvarez, M.V. (2022). La gestión de la pandemia de COVID-19 y el regionalismo en América Latina y el Caribe Aprendizajes y desafíos pendientes. *Documentos de Trabajo Fundación Carolina*, 71, 1-28.
- Álvarez, M.V. (2021). A Theory of Hegemonic Stability in South American Regionalism? Evidence from the Case of Brazil in UNASUR and Venezuela in ALBA. *Contexto Internacional*, 43 (1), 5-76.
- Amaya, A.B., y De Lombaerde, P. (2021). Regional cooperation is essential to combatting health emergencies in the Global South. *Globalization and Health*, 17 (1), 1-6.
- Banco del ALBA. (2021). *El Alba-Tcp Construye un Modelo Inédito para Enfrentar la Pandemia*. Recuperado de: <https://bancodelalba.org/en/el-alba-tcp-construye-un-modelo-inedito-para-enfrentar-la-pandemia>
- Baracaldo-Orjuela, D. y Chenou, J.M. (2019). Regionalism and presidential ideology in the current wave of Latin American integration. *International Area Studies Review*, 22 (1), 41-63.

- Bianculli, A. (2021). América Latina, regionalismo, COVID-19 ¿y después? *Pensamiento Iberoamericano* 3^a Época, 2, 60-68.
- Bono, L. (2020) Mercosur en el marco de la pandemia por COVID 19, crónica de una crisis anunciada en Latinoamérica, una región en crisis. Los efectos de la pandemia. *Nueva Serie Documentos de Trabajo 25 Instituto de Relaciones Internacionales Universidad de la Plata*, 39-46.
- Bressan, R. (2020). Comunidade Andina e a pandemia de COVID-19. *Cadernos de Regionalismo*, 4, 23-30.
- Briceño-Ruiz, J. (2020). Da crise da pós-hegemonia ao impacto da COVID-19. O impasse do regionalismo latino-americano. *Cadernos de Campo: Revista de Ciências Sociais*, 22, 21-39.
- Brun, É. y Legler, T. (2021). La agencia latinoamericana y caribeña en la gobernanza global y regional de la Covid-19. *Foro Internacional*, 61 (244), 247-258.
- Castro Alegría, R. (2021). When Tone Is Not Everything: Joe Biden and Latin America. *GIGA Focus Latin America*, 1, 1-11.
- CAN (2020a). Declaración de los Ministros de Relaciones Exteriores y de Comercio Exterior de la Comunidad Andina respecto a la propagación del coronavirus (COVID-19). Recuperado de: <https://www.comunidadandina.org/notas-de-prensa/comunidad-andina-respecto-a-la-propagacion-del-coronavirus/>
- CAN (2020b). 22 mil personas participaron en programa de la Comunidad Andina “Pymes exportadoras frente al Covid-19”. Recuperado de: <https://www.comunidadandina.org/notas-de-prensa/22-mil-personas-participaron-en-programa-de-la-comunidad-andina-pymes-exportadoras-frente-al-covid-19/>
- CAN (2020c). Más de 230 pymes participan en macrorrueda de negocios virtual de la Comunidad Andina. Recuperado de: <https://www.comunidadandina.org/notas-de-prensa/mas-de-230-pymes-participan-en-macrorrueda-de-negocios-virtual-de-la-comunidad-andina/>
- CAN (2020d). Declaración de los Jefes de Estado de los Países Miembros de la Comunidad Andina. Recuperado de: <https://www.comunidadandina.org/notas-de-prensa/declaracion-de-los-jefes-de-estado-de-los-paises-miembros-de-la-comunidad-andina/>
- CAN (2020e). Comunidad Andina destaca el rol de la mujer frente a la actual pandemia. Recuperado de: <https://www.comunidadandina.org/notas-de-prensa/comunidad-andina-destaca-el-rol-de-la-mujer-frente-a-la-actual-pandemia/>
- CAN (2020f). Declaración del Consejo Presidencial Andino. Recuperado de: <https://www.comunidadandina.org/notas-de-prensa/declaracion-del-consejo-presidencial-andino/>
- CAN (2020g). Colombia asume Presidencia Pro Tempore de la Comunidad Andina y destaca que integración es el camino para enfrentar la pandemia. Recuperado de: <https://www.comunidadandina.org/notas-de-prensa/colombia-asume-presidencia-pro-tempore-de-la-comunidad-andina-y-destaca-que-integracion-es-el-camino-para-enfrentar-la-pandemia/>
- CAN (2020h). La Comunidad Andina está “lista” para afrontar el nuevo escenario mundial que dejará la pandemia, afirma Secretario General. Recuperado de: <https://www.comunidadandina.org/notas-de-prensa/la-comunidad-andina-esta-lista-para-afrontar-el-nuevo-escenario-mundial-que-dejara-la-pandemia-afirma-secretario-general/>
- CAN (2020i). Declaración del Comité Andino de Autoridades de Seguridad Social, Seguridad y Salud en el Trabajo. Recuperado de: <https://www.comunidadandina.org/declaracion/caassts.pdf>
- CAN (2020j). Comunidad Andina inicia programa de capacitación Pymes exportadoras frente al COVID 19. Recuperado de: <https://www.comunidadandina.org/notas-de-prensa/comunidad-andina-inicia-programa-de-capacitacion-pymes-exportadoras-frente-al-covid19/>
- CAN (2020k). Protocolo sobre medidas de prevención sanitaria para las operaciones de Tránsito Aduanero Comunitario entre Países Miembros de la Comunidad Andina como consecuencia de la pandemia de la COVID-19. Recuperado de: <https://www.comunidadandina.org/StaticFiles/Temas/FacilComerAduanas/Protocolo.pdf>
- CAN (2020l). Países de la Comunidad Andina instan a la ciudadanía a prestar colaboración a los institutos nacionales de estadística, en el levantamiento de información durante emergencia sanitaria por el COVID 19. Recuperado de: <https://www.comunidadandina.org/notas-de-prensa/colaboracion-a-los-institutos-nacionales-de-estadistica/>
- CAN (2021a). Comunicado del Alto Representante de la Unión Europea para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad. Recuperado de: <https://www.comunidadandina.org/notas-de-prensa/comunicado-del-alto-representante-de-la-union-europea-para-asuntos-exteriores-y-politica-de-seguridad/>
- CAN (2021b). Declaración de la XXI Reunión del Consejo Presidencial Andino. Recuperado de: <https://www.comunidadandina.org/notas-de-prensa/declaracion-de-la-xxi-reunion-del-consejo-presidencial-andino/>
- CAN (2021c). Comunidad Andina promueve fortalecimiento de Sistemas de Seguridad y Salud en el Trabajo. Recuperado de: <https://www.comunidadandina.org/notas-de-prensa/comunidad-andina-promueve-fortalecimiento-de-sistemas-de-seguridad-y-salud-en-el-trabajo/>
- CAN (2021d). Declaración de la V Reunión de Representantes de Órganos e Instituciones del Sistema Andino de Integración. Recuperado de: <https://www.comunidadandina.org/notas-de-prensa/declaracion-de-la-v-reunion-de-representantes-de-organos-e-instituciones-del-sistema-andino-de-integracion/>
- CAN (2021e). Pymes de la Comunidad Andina serán capacitadas virtualmente. Recuperado de: <https://www.comunidadandina.org/notas-de-prensa/pymes-de-la-comunidad-andina-seran-capacitadas-virtualmente/>
- CAN (2021f). Tráfico aéreo internacional de pasajeros en la Comunidad Andina disminuyó en más de 75% a consecuencia de la pandemia. Recuperado de: <https://www.comunidadandina.org/notas-de-prensa/trafico-aereo-internacional-de-pasajeros-en-la-comunidad-andina-disminuyo-en-mas-de-75-a-consecuencia-de-la-pandemia/>
- CAN (2021g). Informe de Gestión 2020 - agosto 2021 del Organismo Andino de Salud – Convenio Hipólito Unanue. ORASCONHU. Recuperado de: <https://orasconhu.org/sites/default/files/file/webfiles/doc/Informe%20de%20>



- Gesti%C3%B3n%20ORAS%20al%2020%20agosto%202021.pdf
- CAN (2022a). *Intervención a nombre de la CAN en el evento especial de Alto Nivel de la Asamblea General de Naciones Unidas sobre la crisis alimentaria mundial*. Recuperado de: <https://www.comunidadandina.org/notas-de-prensa/intervencion-a-nombre-de-la-comunidad-andina-en-el-evento-especial-de-alto-nivel-de-la-asamblea-general-de-naciones-unidas-es-hora-de-actuar-juntos-coordinando-las-respuestas-politicas-a-la/>
- CAN (2022b). *Declaración de la XXII Reunión del Consejo Presidencial Andino*. Recuperado de: <https://www.comunidadandina.org/notas-de-prensa/declaracion-de-la-xxii-reunion-del-consejo-presidencial-andino/>
- CAN. (2022c). *CAN aprueba norma para mitigar impacto de altos costos de fletes en transporte internacional*. Recuperado de: <https://www.comunidadandina.org/notas-de-prensa/can-aprueba-norma-para-mitigar-impacto-de-altos-costos-de-fletes-en-transporte-internacional/>
- CARICOM (2020a). *CARICOM Covid-19 Response Agri-Food Plan*. Recuperado de: <https://caricom.org/caricom-covid-19-response-agri-food-plan/>
- CARICOM (2020b). *Short-Term Digital Transformation Plan to be Ready by July Month-End*. Recuperado de: <https://caricom.org/short-term-digital-transformation-plan-to-be-ready-by-july-month-end/>
- CARICOM (2020c). *Press Release Re: Ninth Special Emergency Meeting of the Conference of Heads of Government of The Caribbean Community*. Recuperado de: <https://caricom.org/press-release-re-ninth-special-emergency-meeting-of-the-conference-of-heads-of-government-of-the-caribbean-community-via-videoconference-15-april-2020/>
- CARICOM (2020d). *STATEMENT: COVID-19 – Council for Human and Social Development (COHSOD)*. Recuperado de: <https://caricom.org/statement-covid-19-council-for-human-and-social-development-cohsod/>
- CARICOM (2021). *Communique issued at the conclusion of the sixteenth Special Emergency Meeting of the Conference of Heads of Government of the Caribbean Community*. Recuperado de: <https://caricom.org/communique-issued-at-the-conclusion-of-the-sixteenth-special-emergency-meeting-of-the-conference-of-heads-of-government-of-the-caribbean-community-via-videoconference-13-september-2021/>
- Closa, C. y Casini, L. (2016). *Comparative regional integration: Governance and legal models*. Cambridge University Press.
- Dabène, O. y Parthenay, K. (2017). Regionalism in Central America: an “all-in” strategy. En *Post-Hegemonic Regionalism in the Americas* (pp. 159-173). Routledge.
- Debre, M.J. y Dijkstra, H. (2021). *Covid-19 and policy responses by international organizations: Crisis of liberal international order or window of opportunity?* *Global Policy*, 12 (4), 1-13.
- Deciancio, M. y Quiliconi, C. (Eds.) (2022a). *South American Cooperation: Regional and International Challenges in the Post-Pandemic*. Routledge.
- Deciancio, M. y Quiliconi, C. (2022b). *South American Cooperation: Regional and International Challenges in the Post-Pandemic*. En Deciancio, M. y Quiliconi, C. (Eds.). *South American Cooperation: Regional and International Challenges in the Post-Pandemic* (pp. 1-22). Routledge.
- ECLAC (2021). *The recovery paradox in Latin America and the Caribbean Growth amid persisting structural problems: inequality, poverty and low investment and productivity. Special report Covid-19*. ECLAC.
- Granja, L. (2022). *MERCOSUR and Pacific Alliance Responses to the Pandemic*. *Contexto Internacional*, 44 (2), 1-26.
- Gray, J. (2018). Life, death, or zombie? The vitality of international organizations. *International Studies Quarterly*, 62 (1), 1-13.
- Hecke, S., Fuhr, H. y Wolfs, W. (2021). The politics of crisis management by regional and international organizations in fighting against a global pandemic: the member states at a crossroads. *International Review of Administrative Sciences*, 87 (3), 672-690.
- Herrero, M.B. y Nascimento, L. (2020). ¿Qué pasa con la cooperación latinoamericana en salud? *Nueva Sociedad*.
- Herrero, M.B. y Oliveira, B.N.L. (2022). COVID-19 in Latin America and the Caribbean: the visible face of a regional health cooperation in crisis. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 65 (1), 1-22.
- Hoffmann, A.R. y Katsikas, D. (2022). Regional Health and Economic Responses to the COVID-19 crisis in the EU and Latin America. *Contexto Internacional*, 44 (2), 1-6.
- Lehmann, K.E. (2022). Still a Pragmatic Tool to Address Specific Problems? South American Regionalism and the Response to COVID-19. *Contexto Internacional*, 44 (2), 1-20.
- Legler, T. (2021). Presidents and orchestrators: the governance of the Covid-19 pandemic in the Americas. *Foro Internacional*, 61 (2), 333-385.
- Loss de Araujo, F. y Neves, B. (2021). Regionalismo, crise venezuelana e a pandemia do COVID-19: o impacto da fragmentação regional no cenário atual (2013-2020). *Cojuntural Austral*, 12 (58), 19-37.
- Mariano, K., Bressan, R. y Ferreira, G. (2022). Latin American and Caribbean Regional Organizations Facing the COVID-19 Pandemic. *Contexto Internacional*, 44, 1-19.
- Mariano, K.P., Bressan, R.N. y Luciano, B.T. (2021). Liquid Regionalism: a typology for regionalism in the Americas. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 64 (2), 1-19.
- Melo, D. y Papageorgiou, M. (2021). Regionalism on the Run: ASEAN, EU, AU and MERCOSUR Responses Amid the COVID-19 Crisis. *Partecipazione e conflitto*, 14 (1), 57-78.
- MERCOSUR (2020). *Esfuerzo regional contra la pandemia: el MERCOSUR aprobó un fondo de emergencia de US\$16 millones que serán destinados en su totalidad al combate coordinado contra el COVID-19*. Recuperado de: <https://www.mercosur.int/esfuerzo-regional-contra-la-pandemia-el-mercosur-aprobo-un-fondo-de-emergencia-de-us16-millones-que-seran-destinados-en-su-totalidad-al-combate-coordinado-contra-el-covid-19/>

- Merke, F., Stuenkel, O. y Feldmann, A.E. (2021). *Reimagining Regional Governance in Latin America*. Carnegie Endowment for International Peace.
- Mijares, V. y Nolte, D. (2022). UNASUR: An eclectic analytical perspective of its disintegration. *Colombia Internacional*, 111, 83-109.
- Morales Ruvalcaba, D. (2020). Neopresidentialism and the hierarchy of power in Latin American Integration: UNASUR as a case study. *Estudios Internacionales*, 197, 39-68.
- Naddi, B. y Gonçalves, J. (2020). A Aliança do Pacífico frente à pandemia da COVID-19. *Cadernos de Regionalismo*, 4, 31-41.
- Neves, B. y Costa, G. (2020). E O Mercosul? Os Impasses Regionais Diante Da Pandemia De Covid-19. *Cadernos de Regionalismo*, 4, 42-52.
- Nolte, D. (2019). Lo bueno, lo malo, lo feo y lo necesario: pasado, presente y futuro del regionalismo Latinoamericano. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 28 (1), 131-156.
- Nolte, D. (2021). From the summits to the plains: The crisis of Latin American Regionalism. *Latin American Policy*, 12 (1), 181-192.
- Nolte, D. y Weiffen, B. (Eds.) (2021a). *Regionalism Under Stress: Europe and Latin America in Comparative Perspective*. Routledge.
- Nolte, D. y Weiffen, B. (2021b). How regional organizations cope with recurrent stress: the case of South America. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 64 (2).
- Oyarzún, L. (2021). La AP en Tiempos Convulsos. *Gemap Policy Brief*, 2, 1-10.
- PAHO (2020). *Respuesta de la Organización Panamericana de la Salud a la COVID-19 en la Región de las Américas*. Recuperado de: <https://reliefweb.int/report/anguilla/respuesta-de-la-organizaci-n-panamericana-de-la-salud-la-covid-19-en-la-regi-n-de>
- PAHO (2021a). *PAHO Director calls for closing “glaring” vaccine gap by expanding vaccine production in Latin America and the Caribbean*, PAHO News 10 May 2021; Recuperado de: <https://www.paho.org/en/news/19-5-2021-paho-director-calls-closing-glaring-vaccine-gap-expanding-vaccine-production-latin>
- PAHO (2021b). *Informe Anual del Director de la Oficina Sanitaria Panamericana Seguir trabajando para superar la pandemia de COVID-19*. Recuperado de: <https://www.paho.org/es/documentos/cd593-informe-anual-director-oficina-sanitaria-panamericana>
- Palestini, S. (2020). Orchestrating Regionalism: The Interamerican Development Bank and the Central American Electric System. *Review of Policy Research*, 1-18.
- Parthenay, K. (2021). Aliarse (regionalmente) contra la Covid-19. *Foro Internacional*, 61 (244), 387-426.
- PROSUR (n.d.). Mesa de Compras Conjuntas. Recuperado de: <https://foroprosur.org/mesa-de-compras-conjuntas/>
- PROSUR (2020a). *Medidas Implementadas para la Facilitación de Tránsito de Bienes Esenciales en el Marco de la Pandemia por Covid-19*. Recuperado de: https://foroprosur.org/wp-content/uploads/2020/12/COVID19_Matriz_Mesa_Transito_de_bienes.pdf
- PROSUR (2020b). *Declaración Presidencial de PROSUR*. Recuperado de: <https://foroprosur.org/wp-content/uploads/2020/09/Declaraci%C3%B3n-Presidencial-27-8-2020.pdf>
- PROSUR (2020c). *Declaración presidencial de PROSUR sobre acciones conjuntas para enfrentar la pandemia del coronavirus*. Recuperado de: <https://foroprosur.org/wp-content/uploads/2020/09/Declaraci%C3%B3n-Presidencial-1era-Coronavirus.pdf>
- PROSUR (2020c). *Segunda declaración presidencial de PROSUR sobre acciones conjuntas para enfrentar la pandemia del coronavirus*. Recuperado de: <https://foroprosur.org/wp-content/uploads/2020/09/Declaraci%C3%B3n-Presidencial-2da-Coronavirus.pdf>
- Quiliconi, C. y Rivera Rhon, R. (2019). Ideología y liderazgo en la cooperación regional: Los casos del Consejo Suramericano de defensa y el Consejo Suramericano sobre el problema mundial de las Drogas en Unasur. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 28 (1), 219-248.
- Riggiozzi, P. y Herrero, M.B. (2022). Regional Cooperation in Health: Challenges and Setbacks in the Pandemic. En Deciancio, M. y Quiliconi, C. (Eds.). *South American Cooperation: Regional and International Challenges in the Post-Pandemic* (pp. 130-147). Routledge.
- Ruano, L. y Saltalamacchia, N. (2021). Latin American and Caribbean Regionalism during the Covid-19 Pandemic: Saved by Functionalism? *The International Spectator*, 56 (2), 93-113.
- Saraiva, M. y Granja, L. (2022). Sudamérica y la Pandemia: Un Retrato de la Crisis del Regionalismo. *Conjuntura Austral*, 13 (62), 22-35.
- SICA (2020a). *Plan de Contingencia Regional del SICA frente al COVID19*. Recuperado de: https://www.sica.int/documentos/plan-de-contingencia-regional-del-sica-frente-al-covid19_1_121512.html
- SICA (2020b). *Informe de Avances en la Implementación del Plan de Contingencia Regional del SICA frente al Coronavirus*. Recuperado de: https://www.sica.int/documentos/sica-informe-de-9-meses-del-plan-de-contingencia-frente-al-coronavirus_1_125857.html
- Silva, P., Gonçalves, J. y Escobar, S. (2020). Desintegração econômica e fragmentação da governança regional na América do Sul em tempos de Covid-19. *Boletim de Economia e Política Internacional (BEPI)*, 27, 125-144.
- Zamudio, L. (2021). Gobernanza indirecta de crisis transnacionales: la OPS y la OMS frente a la pandemia de Covid-19 en América Latina. *Foro Internacional*, LXI (2), 299-331.
- Zelicovich, J. (2020). ¿Lo que no te mata te fortalece? El Mercosur en tiempos de pandemia. *Temas y Debates*, 419-427.

Sobre la obligatoriedad de las vacunas en tiempos de covid-19: aproximación contextual y análisis desde el Derecho y las políticas comparadas

VICENTE BELLVER CAPELLA Y FEDERICO DE MONTALVO JÄÄSKELÄINEN*

RESUMEN

El trabajo se centra en el estudio de la fundamentación jurídica de las normas que, en Estados Unidos y en los países miembros del Consejo de Europa, establecen la obligatoriedad de las vacunas contra la covid-19 en determinadas circunstancias o para determinados colectivos. La jurisprudencia del Tribunal Supremo, en particular la sentencia Jacobson (1905), y del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, singularmente la reciente sentencia Vavricka contra la República Checa (2020), es objeto de particular estudio. En ambas regiones del mundo existe una amplia coincidencia en varios aspectos: la competencia para acordar la obligatoriedad de las vacunas corresponde a los estados; esa obligatoriedad resulta respetuosa con los derechos de los ciudadanos cuando se adopta bajo determinadas circunstancias: riesgo grave de pandemia, existencia de vacunas eficaces y seguras, y ausencia de medidas alternativas menos invasivas.

Las normas que establecen la obligatoriedad de la vacuna contra la covid-19 se enmarcan en el conjunto de las políticas públicas sobre vacunas que se han impulsado tanto a nivel estatal como de los organismos intergubernamentales. No se puede entender completamente el alcance de esas normas que obligan a los ciudadanos a recibir la vacuna si no ampliamos previamente el foco de atención y ofrecemos una panorámica de todas las cuestiones controvertidas que ha traído consigo el proceso de desarrollo, autorización, producción, priorización, distribución e información sobre esta vacuna. En cada una de estas cuestiones los estados han ido adoptando distintas posiciones, y frecuentemente lo han hecho con el propósito de reforzar su posición de poder en el contexto internacional. Como en tantas otras ocasiones, los principales actores estatales han sido Estados Unidos, China, Rusia y la Unión Europea. La aproximación somera a dichas controversias nos ilustra acerca del papel crucial que las vacunas contra la covid-19 han tenido y siguen teniendo en las relaciones internacionales: han servido por igual para tejer redes de colaboración, reforzar rivalidades y mantener desigualdades flagrantes.

PALABRAS CLAVE

Vacunación obligatoria; Derechos fundamentales; Covid-19; Geopolítica de las vacunas; Justicia.



TITLE

The mandatory nature of vaccination in times of COVID-19: contextual approach and analysis from the Law and comparative policies

EXTENDED ABSTRACT

The most important and effective action to combat the COVID-19 pandemic, once it was verified that the initial immunity due to contagion or generalized confinements did not solve the problem in the medium term, has been vaccination. The success of vaccines is nothing new. Throughout the history of humankind, vaccines have served to reduce and even eliminate some serious communicable diseases. It is not an exaggeration to say that, together with the purification of water and penicillin, the vaccination of the population against certain diseases is one of the greatest achievements both in the fields of public health and the health of individuals.

However, the success of vaccines, not only in this pandemic, but throughout history, has always been in doubt. Despite the evidence of the preventative effect of vaccines, the anti-vaccine movement has endured over time and has even grown

DOI:

<https://doi.org/10.15366/relacionesinternacionales2023.52.008>

Formato de citación recomendado:

BELLVER CAPELLA, Vicente y DE MONTALVO JÄÄSKELÄINEN, Federico (2023). "Sobre la obligatoriedad de las vacunas en tiempos de covid-19: Aproximación contextual y análisis desde el Derecho y las políticas comparadas", *Relaciones Internacionales*, nº 52, pp. 153-171.

*Vicente BELLVER CAPELLA,
Universidad de Valencia.
Contacto: vicente.bellver@uv.es

Federico DE MONTALVO JÄÄSKELÄINEN,
Universidad Pontificia Comillas. Contacto: fmONTALVO@der.upcomillas.es

Recibido:

11/10/2022

Aceptado:

17/01/2023

in recent decades. Such opposition has not diminished with the efficiency and safe results that the new vaccines against Covid-19 have produced using mRNA technology; on the contrary, it has continued to expand.

After the development and authorization of vaccines against covid-19 in record time, the first challenge faced by vaccination campaigns around the world was to determine the priority in access to the resource when the availability of vaccines was still scarce. The criteria followed at this point were, at least in Europe, quite uniform, prioritizing the vaccination of those most in need. That is, the elderly, who are the most prone to suffering serious illnesses.

Access to vaccines was very unequal worldwide and, to avoid this, different strategies were proposed, including the suspension of patent rights or the creation of the COVAX vaccine initiative to supply countries that could not buy them.

Once a greater number of vaccines were available, and prioritizing access to them was no longer the main ethical-legal issue, the debate arose in many countries about the opportunity to incorporate vaccination as a legal duty. This involved changing the majority opinion in the world; although already the subject of discussion before the pandemic, it was argued to be a moral duty to receive the recommended vaccines to preserve public health and that of others. World public opinion was very attentive to this issue of compulsory vaccination, perhaps due to the rejection that vaccines aroused in certain sectors of the population and, in particular, the vaccine against Covid-19. The discussion about the balance between the freedom of individuals and the achievement of a collective interest as important as public and individual health was resolved at the legal level by the courts of justice. Specifically, the rulings of the Supreme Court in the United States and the European Court of Human Rights in Europe established criteria that were basically convergent. Both courts understand that states have the competency to oblige the population to be vaccinated in order to safeguard their health as long as certain requirements are met: a serious risk of a pandemic, a safe and effective vaccine to combat the disease exists, and the absence of less invasive measures to achieve the same result. These rulings have served to support the specific legal measures that were adopted during the pandemic by both the different states of the United States and the member states of the Council of Europe.

Necessarily different concepts have been confused in the debate, in particular those of mandatory and forced vaccination, which do not belong to the same category because they limit different fundamental rights and do so with different levels of intensity. When speaking of mandatory vaccination, reference is made to a duty whose non-compliance determines a legal consequence, be it an economic sanction or a limitation of a right. Thus, the individual who neglects the obligation to be vaccinated will be fined, have their freedom of movement restricted, their working conditions altered or their employment and salary suspended. The legal consequence is not the forced vaccination of those who resist the vaccine, but generally an economic fine. On the contrary, when it comes to forced vaccination, the individual who disregards the obligation will be legally compelled to be vaccinated, resorting even to force if necessary. In other words, the right affected directly by the measure here is the integrity of the individual. These are, therefore, two measures of different significance, from the perspective of the rights ultimately affected by the limitation, and this difference must be taken into account from the principle of proportionality.

In this paper we offer an overview of the various responses adopted by different States in relation to whether or not vaccination is mandatory, which have ranged from mandatory for certain groups or even for the entire population. Among those measures of indirect persuasion for vaccination are "covid passports".

Our work identifies a broad agreement in the international community on the compatibility between mandatory vaccination and the safeguarding of fundamental rights when certain conditions are met. It is also recognized that proportionality in the adoption of measures is the most effective way to achieve the desired objective of reaching high levels of vaccination in the population. In any case, it would have been desirable to have advanced formulas of persuasion that would have gone beyond information and training, without incurring in the adoption of measures that strongly restrict personal liberty, such as compulsory vaccination. Faced with this international agreement, we do not find shared criteria in other areas related to vaccines: their development and authorization, their fair distribution, or information about them. This absence of shared visions and cooperation gives rise to rivalries that reinforce the traditional clashes between powers.

As the purpose of the work is to compare the legal foundations of the mandatory nature of vaccines in two territories that exert significant influence in other parts of the world, and to do so from a contextual perspective. The work has not attempted to carry out an exhaustive approach to any of the many questions raised, but rather to outline, based on some of the most accredited jurisprudential and doctrinal sources, some provisional conclusions which, at least in some cases, must be subject to successive revisions.

KEYWORDS

Mandatory vaccination; Fundamental rights; COVID-19; Vaccine geopolitics; Justice.



Introducción¹

La principal respuesta para acabar con la pandemia por la covid-19, una amenaza para la salud pública global de impacto inédito en la historia reciente de la humanidad, ha sido y sigue siendo la vacunación masiva de la población mundial (Polack et al., 2020, p. 2603). Hasta finales de 2022, la pandemia acabó con la vida de 6.5 millones de personas en todo el mundo, afectó a la salud de cientos de millones y colapsó los sistemas de asistencia sanitaria de buena parte del mundo. Para contrarrestar una catástrofe de alcance universal, y ante la que los medios disponibles para combatirla resultaban manifiestamente insuficientes, el desarrollo de una vacuna que inmunizara contra el virus se reveló como la única salida posible. Los intentos de lograr la “inmunidad de grupo” llevados a cabo de forma tentativa en algunos países a base de tolerar la propagación del virus entre su población resultaron ser un contundente fracaso (Aschwanden, 2020, p. 26).

En marzo de 2020 se declaró la pandemia y comenzó la carrera frenética por lograr una vacuna que inmunizara frente al coronavirus SARS-CoV-2 que la provocó. Aunque ciertamente se tenía mucha información sobre los coronavirus, y también sobre la posibilidad de obtener vacunas a partir de la manipulación del ARN mensajero, no deja de ser un hito histórico, propiciado por la intensa colaboración entre los sectores público y privado, el hecho de que se desarrollara y aprobara el uso de distintas vacunas seguras y eficaces contra la covid-19 en menos de nueve meses (Sachs et al., 2022, p. 1225). En marzo de 2022 se contaba ya con treinta y cuatro vacunas que habían recibido la autorización para uso de emergencia (Liu et al., 2022, p. 169), que es el tipo de autorización provisional que han venido otorgando las agencias de medicamentos ante la urgencia de contar con vacunas cuanto antes (Plotkin y Caplan, 2020, p. 3987). Obviamente, estas licencias solo se otorgan cuando la agencia reguladora acredita la existencia de suficiente evidencia acerca de la seguridad y eficacia de la vacuna. En diciembre de 2020 comenzó la campaña de vacunación y, dos años más tarde, cerca de cinco mil millones de seres humanos han recibido la pauta completa de vacunación, es decir, más del 65% de la población mundial (Holder, 2022).

La vacunación contra la covid-19 ha tenido un enorme impacto sobre las relaciones internacionales. En este trabajo vamos a referirnos someramente a esa variedad de impactos para, a continuación, centrarnos en una cuestión que, si bien ha incidido principalmente en el ámbito de las políticas estatales, también ha repercutido en el ámbito de la geopolítica mundial. Nos referimos a las decisiones adoptadas por los estados con respecto a la política de vacunación voluntaria u obligatoria. Para ello nos fijaremos en un país, Estados Unidos, y una región del mundo, Europa, que ofrecen dos respuestas con notables semejanzas en este aspecto. No hacemos mención al modelo de vacunación forzosa (aquella que se impone al individuo en contra de su voluntad y afectando a su misma integridad corporal) porque se trata de una opción que no se ha planteado hasta el momento en ningún estado. Pero antes de presentar en detalle el modelo estadounidense y europeo de vacunación obligatoria, conviene hacer referencia somera a la diversidad de impactos que la vacuna por la covid-19 está teniendo en las relaciones internacionales.

¹ Este trabajo contó con la financiación del proyecto PID2019-111115GB-I00 “Los nuevos derechos humanos: teoría jurídica y praxis política”.

I. Geopolítica de las vacunas: entre la guerra y la diplomacia

Cuando nos aproximamos a la geopolítica de las vacunas de la covid-19, debemos tener a la vista todo un proceso que comienza con la investigación científica en busca de vacunas seguras y eficaces, y concluye con la vacunación de una porción suficiente de la población mundial como para asegurar la inmunidad de grupo frente al virus. En ese proceso, podemos identificar siete etapas esenciales, cada una de las cuales repercute en mayor o menor medida en las relaciones internacionales. Como veremos de inmediato, en cada una de ellas se manifiesta casi simultáneamente un impulso de cooperación y otro de rivalidad y conflicto.

En primer lugar, la investigación y desarrollo de una nueva vacuna. Es obvio que la aparición de nuevas enfermedades transmisibles de carácter vírico solo puede ser prevenida con nuevas vacunas. Normalmente, el proceso que da lugar a su aparición se prolonga durante años, más de cinco en la mayoría de los casos. En primer lugar, es necesario identificar un agente que previsiblemente activará la respuesta inmunitaria de las personas de forma segura (sin producir graves efectos en quienes lo reciben) y eficaz (generando una respuesta inmunitaria suficiente para impedir el contagio o, al menos, sus efectos más negativos). En segundo lugar, habrá que comprobar que esa hipótesis de respuesta segura y eficaz se confirma mediante la experimentación de la potencial vacuna en seres humanos. En la actualidad, ambas tareas se suelen llevar a cabo de forma colaborativa entre equipos públicos y privados de diversas nacionalidades. Es frecuente también que los ensayos clínicos para el desarrollo de las vacunas se lleven a cabo en distintos países.

Todo lo anterior tuvo un impacto importante en las relaciones internacionales. Se reforzaron las redes de colaboración entre países amigos, tanto en la investigación científica como en los ensayos clínicos (Druehdahl, 2021). El objetivo de todas las iniciativas era obtener una vacuna contra el virus, y hacerlo primero que los demás actores. No es casual que fueran cuatro de las potencias que integran el Consejo de Seguridad como miembros permanentes (China, Estados Unidos, Reino Unido y Rusia) las primeras en desarrollar vacunas, y que concretamente Rusia fuera la primera en anunciar su desarrollo en agosto de 2020 (Kier y Stronski, 2021, p. 1).

En segundo lugar, la autorización de las vacunas. Una vez las vacunas han sido desarrolladas, procede someterlas a rigurosos procesos de evaluación por parte de las agencias de medicamentos. De nuevo aquí encontramos rivalidad y diplomacia. De una parte, nos encontramos con que las dos agencias de medicamentos occidentales más importantes, la *Food and Drugs Authority* (FDA) de Estados Unidos y la *European Medicines Agency* (EMA) de la Unión Europea (UE), aprobaron aproximadamente las mismas vacunas, que son las desarrolladas por las empresas que operan dentro de sus fronteras. Por su parte, tanto China como la Federación Rusa autorizaron las desarrolladas por ellos a través de sus respectivas agencias. La Organización Mundial de la Salud (OMS) participa en estos procesos en la medida en que da el visto bueno a aquellas vacunas que han sido autorizadas por agencias nacionales debidamente acreditadas. De ahí que tome en consideración las procedentes de todas las regiones del mundo. Resulta evidente que, detrás de la decisión de someter al proceso de autorización unas vacunas y no otras existe un propósito de afianzar la propia soberanía sanitaria y el prestigio científico en el ámbito internacional.

Tanto en el proceso de desarrollo como de autorización de las vacunas para una pandemia



como la de la covid-19, advertimos que existe un bien colectivo fundamental, como es la salud pública global, que puede quedar protegido de una forma subóptima, bien a causa de los intereses cortoplacistas de las empresas biotecnológicas o a los intereses nacionalistas de los estados (Eaton, 2021). El caso de las vacunas chinas, que están demostrando una reducida eficacia, es un ejemplo clamoroso de ello (Cullinan, 2022). Ahora bien, la alternativa de nacionalizar el Big-Pharma (Mazzucato y Lishi Li, 2020) o de promover iniciativas universales de desarrollo y autorización de las vacunas suenan a propuestas radicalmente ineficientes, cuando no a proyectos del todo irrealizables.

En tercer lugar, la regulación de los derechos de propiedad intelectual relacionados con las vacunas. Los medicamentos, y entre ellos las vacunas, suelen estar sujetos a un régimen de patentes, de modo que la invención llevada a cabo genere un rendimiento económico razonable para sus promotores. La finalidad de las patentes es doble: permitir a los inventores la explotación comercial en exclusiva de su invento y, como efecto indirecto, incentivar a emprender proyectos arriesgados, pero que pueden dar lugar a innovaciones muy valiosas para la sociedad. Esta regulación viene siendo cuestionada desde siempre porque se sostiene que, durante el proceso de vigencia de la patente, las personas y pueblos con menor capacidad económica tienen múltiples dificultades para acceder a esos medicamentos que en muchas ocasiones son imprescindibles para salvar vidas o curar enfermedades graves.

Con ocasión del desarrollo de las vacunas contra la covid-19 se volvió a plantear esta cuestión. A los meses de iniciarse la pandemia, India y Sudáfrica propusieron suspender temporalmente las patentes de las vacunas y otras herramientas terapéuticas contra la covid-19. Países tradicionalmente alineados con un estricto derecho de patentes, como Estados Unidos, se manifestaron partidarios de esa iniciativa con el objeto de facilitar el acceso a las vacunas. Las declaraciones del presidente Biden en este sentido fueron objeto de elogio por el director general de la OMS, Tedros Adhanom Ghebreyesus. La Unión Europea, por su parte, mantuvo posiciones contradictorias en su seno: mientras el Parlamento Europeo era favorable a la suspensión, la Comisión mostraba reticencias por la división existente entre países en favor (encabezados por Francia, Italia y España) y en contra (de forma muy destacada Alemania). Finalmente, la Unión Europea apoyó el acuerdo de suspensión temporal, que debía tomarse en el marco de la Organización Mundial del Comercio (OMC) y que fue aprobado en junio de 2022.

Este acuerdo, sin embargo, no fue bien recibido ni por múltiples organizaciones no gubernamentales, ni por la empresa farmacéutica. Para las primeras el acuerdo llegaba tarde y resultaba demasiado complejo y limitado. El Big-Pharma, por su parte, adujo que el cuello de botella para proporcionar vacunas a la población no estaba en los derechos de patentes, sino en la capacidad productiva por falta de infraestructuras, materias primas y *know-how*. En consecuencia, era en este punto en el que había que centrar los esfuerzos y no en eliminar un estímulo imprescindible para mantener la innovación.

En cuarto lugar, la producción y distribución de las vacunas. La vacunación contra la covid-19 es el proceso de vacunación más extenso y veloz emprendido hasta el momento por la humanidad. Hace tres años no existía ni la pandemia ni la vacuna. En diciembre de 2020, a los nueve meses de declararse la pandemia, se obtuvieron las primeras vacunas autorizadas para

su administración y en menos de dos años desde entonces se han administrado casi trece mil millones de dosis, lo que supone que el 70 % de la población mundial ha recibido al menos una dosis (Holder, 2022). Pero la magnitud del logro no debe ocultar el fracaso que supone el desigual reparto que se ha hecho de los sueros (Ali, 2022). Mientras que el 80% de la población de los países con mayor renta había recibido al menos una dosis en octubre de 2022, solo el 20% de la población de los países más pobres había tenido acceso.

También en el campo de la distribución, la rivalidad entre estados se puso de manifiesto. La más evidente tuvo que ver con las políticas para, simultáneamente, garantizar el suministro de unidades a los propios ciudadanos y atender las necesidades de países con nula capacidad para hacer compras de vacunas a precio de mercado. Las reacciones de los países occidentales y ricos fueron muy distintas a las de China y Rusia. Los primeros antepusieron por completo la compra de dosis para garantizar de sobra la vacunación de sus poblaciones. Para atender las necesidades más perentorias en todos los países del mundo, se puso en marcha en 2020 la iniciativa COVAX, cuyos resultados hasta la fecha han sido insuficientes (Oxfam, 2021). COVAX es el nombre del Mecanismo de Acceso Mundial a las Vacunas Covid-19 y forma parte del Acelerador del Acceso a las Herramientas contra la covid-19 (ACT-A). Esta iniciativa de colaboración mundial entre gobiernos, científicos, organizaciones de la sociedad civil y organizaciones sanitarias tiene como objetivos acelerar el desarrollo, la producción y el acceso a las pruebas diagnósticas, los tratamientos y las vacunas contra este coronavirus. COVAX tiene como objetivo garantizar el acceso rápido, justo y equitativo a las vacunas contra la covid-19. COVAX está codirigido por la Alianza Mundial para Vacunas e Inmunización (GAVI), la CEPI y la OMS.

China y Rusia, por su parte, atendieron a la necesidad de vacunar a sus poblaciones con los sueros desarrollados y producidos por ellos mismos. Pero, además, se afanaron desde los inicios en llevar sus vacunas a los países amigos que las pudieran necesitar. Se trataba de practicar una diplomacia de las vacunas que, al tiempo que servía a la inmunización de poblaciones enteras que de otra manera habrían quedado desasistidas, reforzaba la imagen de estos países a nivel internacional y/o sus relaciones con los países auxiliados (Su, 2021).

En quinto lugar, la priorización en el acceso a las vacunas. Una vez empezaron a estar disponibles las vacunas en los distintos países, resultaba necesario establecer criterios de priorización para el acceso. El principio que guio la toma de decisión en España y en muchos otros países fue el de necesidad (Grupo de Trabajo Técnico de Vacunación COVID-19, 2020). Y, en la medida en que la edad aparecía, con carácter general, como el principal factor de riesgo para sufrir las peores consecuencias de un contagio, fueron las personas mayores las primeras en ser vacunadas.

La estrategia de priorización estuvo empañada por dos situaciones. Primera, no todos los países aplicaron el principio de equidad junto con el de la necesidad y, en consecuencia, hubo colectivos vulnerables a los que no se dio la preferencia que les correspondía: reclusos, minorías sociales perseguidas o estigmatizadas, residentes ilegales, etcétera. Segunda, mientras que algunos países alcanzaron rápidamente unos niveles altos de vacunación entre la población general, en otros apenas se había empezado a vacunar. Algunos autores, entre los que nos encontramos, estimaron inaceptable que hubiera países en los que ni siquiera los profesionales sanitarios de



primera línea en la lucha contra la covid-19 estaban vacunados, mientras que en otros lo estaba casi toda la población (Macip, 2021). Además, algunos de los países que recibieron vacunas porque carecían de recursos para comprarlas se encontraron con que les llegaban aquellas que en los países ricos eran desechadas por estimarlas menos efectivas.

La inequitativa distribución de las vacunas a nivel internacional tuvo dos efectos graves. Por un lado, facilitaba la multiplicación de contagios en ciertas regiones y, en consecuencia, la eventual mutación del virus, lo que podía hacer inefectiva la vacuna. Y por otro, reafirmaba y extendía el resentimiento de los países excluidos del acceso a las primeras dosis de vacunas (Torreele y Amon, 2021). En la medida en que países como China y Rusia salieron al paso de esta flagrante desigualdad, se acrecentó su legitimidad en determinadas regiones, como el sudeste asiático, África o Latinoamérica (Blasco, 2021).

En sexto lugar, la obligatoriedad de las vacunas. Una vez los países empezaron a disponer de vacunas en número suficiente como para que todos sus residentes pudieran acceder a ellas, empezó a plantearse la oportunidad o incluso la necesidad de obligar a recibir la vacuna. De ello nos ocupamos extensamente en la segunda parte del trabajo, presentando las argumentaciones jurídicas elaboradas tanto en Estados Unidos como en Europa para sustentar esa eventual obligación. Tanto las autorizaciones de las vacunas por parte de las agencias sanitarias, como las restricciones a la libertad de movimientos de los ciudadanos en función de que estén o no vacunados (o al menos de su capacidad para acreditar su inmunidad frente al virus) son acciones que inciden directamente en las relaciones internacionales. Autorizar vacunas desarrolladas por otros estados es una expresión de reconocimiento que va más allá del campo científico. De ahí que se haya acuñado el término “diplomacia de las vacunas” para referirse tanto al impacto que este fármaco está teniendo en la geopolítica mundial como al papel de los distintos actores internacionales en la puja por las vacunas (Su, 2021, p. 1024).

Una vez los estados pudieron garantizar el acceso de sus ciudadanos a la vacuna, recurrieron con carácter general a dos mecanismos de prevención de contagios: bien exigir la vacunación obligatoria o bien el certificado covid. En el primer caso, las personas sin vacunar veían restringida su libertad de movimientos y sufrían una sanción administrativa (normalmente pecuniaria). El certificado covid consistía en un documento que acreditaba que su portador no era contagioso, bien por haber recibido la vacuna, por haber superado la enfermedad y tener presumiblemente anticuerpos o por contar con una prueba negativa de la enfermedad. Las personas sin ese pasaporte veían limitado en mayor o menor medida sus espacios de circulación. Pues bien, como no todos los países tenían autorizadas las mismas vacunas, la libertad de movimientos de las personas quedó condicionada por el número de estados que hubiese aprobado la vacuna que les habían administrado. Indudablemente esto repercutía doblemente en las relaciones internacionales. De una parte, se establecieron rankings informales de vacunas, no solo en función de sus niveles de seguridad y eficacia, sino de su capacidad para franquearnos o no el paso de las fronteras de los países. De otra, y como consecuencia de lo anterior, el prestigio de los estados quedaba condicionado por una nueva variable: la calidad de la vacuna producida, en función de su seguridad, eficacia y del número de países que la hubieran autorizado. Así las cosas, la empresa colectiva de encontrar sueros eficaces para combatir la pandemia y las medidas adoptadas por los gobiernos para reducir los contagios, en lugar de contribuir a fortalecer los lazos de cooperación y deshacer

prejuicios, más bien vino a reforzarlos (Bochkov, 2021).

En séptimo lugar, la información sobre las vacunas. Como hemos recordado, las vacunas contra la covid-19 se desarrollaron en un tiempo récord (Plotkin y Caplan, 2020, p. 3987). De hecho, cuentan todavía hoy con una autorización para uso de emergencia, pues no ha habido tiempo suficiente para confirmar su seguridad mediante los procedimientos de farmacovigilancia establecidos en los ensayos clínicos. En todo caso, se debe tener presente que la falta de tiempo para evaluar la evolución y efectos de las vacunas ha quedado parcialmente suplida con los buenos resultados de seguridad y eficacia obtenidos tras vacunar a más de la mitad de la población mundial en menos de dos años.

El proceso de desarrollo de las vacunas, así como el de su administración obligatoria en muchos países del mundo, desataron la propagación de infinidad de informaciones falsas y teorías conspirativas. Este fenómeno, conocido con el nombre de infodemia, no nos puede hacer perder de vista también que, en ocasiones, cualquier voz discrepante de la oficial es acallada tildándola de falsedad o conspiración, cuando no siempre es así (Pigem, 2021). En todo caso, la intoxicación informativa ha repercutido de forma especialmente negativa sobre aquellas vacunas que recurren al ARN mensajero y sobre aquellos países que han restringido el acceso a todos los que no estuvieran vacunados con alguna de las vacunas autorizadas por ellos.

Las vacunas contra la covid-19 más innovadoras han sido, sin duda, las desarrolladas con la tecnología del ARN mensajero, al separarse de los métodos tradicionalmente empleados para crear vacunas. Sobre ellas se extendió ampliamente el infundio de que suponían una peligrosa intervención en el ADN de la persona vacunada. También caló en sectores de la opinión pública la convicción de que el proceso de vacunación, junto con el de limitación de las libertades individuales activado por los gobiernos desde el inicio de la pandemia, conducía directamente a la consolidación de la biopolítica y el estado de excepción (Agamben, 2020). Más allá de las informaciones falsas sobre las que se sostienen muchas de estas posiciones críticas (Centers for Disease Control and Prevention, 2022), deben subrayarse dos hechos: la vacunación ha contribuido a reducir drásticamente la incidencia y gravedad de la enfermedad y, a medida que la pandemia ha remitido, también lo han hecho las limitaciones de las libertades. Ni la vacuna ha perjudicado la salud de la población con carácter general, al contrario, la ha protegido; ni las políticas contra la pandemia han sancionado el control biopolítico de los ciudadanos, al contrario, han hecho posible que vuelvan a ejercer sus libertades en plenitud (Raganelli y Carabellese, 2021).

En la segunda parte del trabajo nos ocupamos de la justificación legal de la obligatoriedad de las vacunas. Pero antes de hacerlo, conviene hacer una puntualización: con frecuencia se han confundido conceptos necesariamente diferentes, en particular los de vacunación obligatoria y forzosa, que no pertenecen a una misma categoría porque limitan distintos derechos fundamentales y lo hacen con distinto nivel de intensidad. Cuando se habla de vacunación obligatoria se hace referencia a un deber cuyo incumplimiento determina una consecuencia legal, ya sea una sanción económica o una limitación de un derecho. Así pues, el individuo que desatiende la obligación de vacunarse será multado, verá limitada su libertad de circulación, alteradas sus funciones laborales o suspendido su empleo y sueldo. La consecuencia jurídica no es la vacunación forzosa del que se resiste a la vacuna, sino generalmente una multa económica. Por el contrario, cuando de lo



que se trata es de la vacunación forzosa, el individuo que desatiende la obligación será legalmente compelido a vacunarse, recurriéndose, incluso, a la fuerza de la autoridad. Es decir, el derecho afectado por la medida aquí es directamente la integridad del individuo. Se trata, por tanto, de dos medidas de distinto calado desde la perspectiva de los derechos finalmente afectados por la limitación, y esa diferencia debe ser tenida en cuenta desde el principio de proporcionalidad. Hasta la presente no se conoce de país alguno que haya acordado la vacunación forzosa contra la covid-19 con carácter general.

2. La vacunación obligatoria en Estados Unidos: antes de la pandemia

El debate acerca de las vacunas ha sido siempre controvertido en Estados Unidos de América, donde el número de personas que las han venido rechazando ha tenido bastante relevancia e, incluso, aumentó en los años previos a la pandemia (Calandrillo, 2004; Ciolli, 2008). Los motivos en los que se fundamenta el rechazo no derivan tanto de la libertad religiosa, como ocurre con otros tratamientos como el de transfusión de sangre o los del ámbito de la psiquiatría (Moreno Botella, 2007), suponiendo aquel un porcentaje inferior al 10% del total, sino en motivos ideológicos: fundamentalmente el de restringir indebidamente la libertad individual.

Y quizás, como reacción frente a dichos movimientos antivacunas, Estados Unidos fue el primer estado en el que se planteó a nivel legislativo la vacunación obligatoria. Tal previsión normativa fue desarrollada a nivel de los estados y no a nivel federal. A este nivel únicamente existían recomendaciones sobre vacunación, pero no normativa alguna (Rota et al., 2001). Ello, como veremos más adelante, obedece a que la competencia en materia de salud pública corresponde a los estados y no a la Federación. Esta cuestión competencial ha sido la más crítica a la hora de incorporar una medida legal de vacunación obligatoria, y no tanto el límite que ello supone respecto de la libertad e integridad del individuo.

El régimen general de obligatoriedad se complementaba con un régimen de excepciones que atendía a los posibles supuestos de objeción de conciencia que permitían eximirse de la vacunación sobre la base de motivos médicos, tales como la inmunocompetencia, los antecedentes alérgicos o la presencia de determinadas enfermedades de base. En estos casos, la negativa debía de venir acompañada del oportuno informe médico.

Por lo que se refiere a las negativas fundamentadas en motivos no estrictamente médicos, cuarenta y ocho estados admitían las razones religiosas y otros dieciocho las razones ideológicas o filosóficas (Ciolli, 2008). Tales excepciones se regulan de diferente manera. Así, en Texas se exigía que los sujetos pertenecientes a un grupo religioso reconocido que viniera oponiéndose a cualquier vacuna acompañaran su negativa de una carta del líder del grupo justificando la misma como exigencia de tales convicciones. Por el contrario, California únicamente exigía una declaración jurada de los padres (Salmon, 1999). En todo caso, los estados no tenían ninguna obligación constitucional para aceptar normativamente rechazos no fundamentados en razones médicas (Salmon y Siegel, 2001).

Este marco legal surge muchas décadas atrás y supone un verdadero contraste con el

modelo general de consentimiento informado y consecuente rechazo de los tratamientos médicos involuntarios. Este contraste entre la norma general del consentimiento informado para cualquier tratamiento médico y la obligatoriedad de determinadas vacunas pudiera obedecer a los hechos que tuvieron lugar en Boston a principios del siglo XX, cuando se produce una epidemia de viruela que coincide con un movimiento social que pone en duda las vacunas. Así, este movimiento surge alentado en gran medida por las publicaciones de un periodista del Boston Globe que acompañó a las brigadas estatales de vacunación, acerca de una supuesta vulneración de los derechos civiles de ciertos ciudadanos, principalmente vagabundos (Albert et al., 2001; Palomino, 1994).

Si bien las enfermedades transmisibles y las epidemias tuvieron un gran impacto en las colonias americanas, con la introducción de la inoculación y el posterior descubrimiento de la vacunación, las grandes enfermedades epidémicas quedaron relegadas en importancia. A medida que la memoria de los horribles brotes de viruela se desvaneció gradualmente, y surgió una generación que había tenido poco contacto con sus víctimas, empezó a descuidarse la vacunación. Y así, por ejemplo, en la época de la Guerra Civil la viruela volvió a constituir un grave problema de salud pública (Duffy, 1978).

Si bien encontramos en el siglo XIX algunos precedentes judiciales sobre la vacunación, aunque referidos al pago por una autoridad pública de las vacunas en una comunidad, no será hasta el caso *Jacobson v. Commonwealth of Massachusetts*, 197 U.S. 11 (1905) cuando la vacunación obligatoria se incorpora al sistema legal norteamericano a través de la doctrina jurisprudencial.

El Tribunal Supremo resolvió en dicho caso, en concreto, sobre la negativa de un mayor de edad a vacunarse frente a la viruela. El tribunal declaró que la comunidad tiene derecho a protegerse frente a determinados peligros como lo son las epidemias y que, en consecuencia, ello constituye un límite a la libertad de decisión sobre su propio cuerpo que tiene todo sujeto. Para el tribunal, un reglamento de salud que exigiera la vacunación contra la viruela es un ejercicio razonable del poder policial del estado que no violaba los derechos de libertad de las personas en virtud de la Decimocuarta Enmienda de la Constitución de los Estados Unidos. El poder de policía es la autoridad reservada a los estados por la Constitución y abarca tales regulaciones razonables establecidas directamente por promulgación legislativa para proteger la salud y seguridad públicas. La vacuna obligatoria es, de este modo, congruente con los tradicionales poderes de policía que tiene el estado.

Para el tribunal, el conflicto entre libertad personal y salud pública no puede resolverse considerando que toda persona dentro de su jurisdicción tenga un derecho absoluto a ser, en todo momento y en todas las circunstancias, totalmente libre de restricciones. Son múltiples las restricciones a las que toda persona está necesariamente sujeta por el bien común. Sin embargo, el propio tribunal señaló que tal decisión no podía extrapolarse con carácter general a cualquier otro caso concreto de vacunación obligatoria, debiendo concurrir, como la propia decisión se encargó de remarcar, los elementos de epidemia, gravedad de la situación y eficacia demostrada de la vacuna. El tribunal detalló cuáles deben ser en el futuro los cuatro requisitos que debían concurrir para poder admitir la vacunación obligatoria: en primer lugar, una necesidad de salud pública (*public health necessity*); en segundo lugar, una relación directa (razonable) entre la intervención y el objetivo de salud pública (*reasonable relationship between the intervention and*



public health objective); en tercer lugar, la intervención no puede ser arbitraria u opresiva (*not be arbitrary or oppressive*); y, por último, la intervención no puede suponer un riesgo para la salud del sujeto (*the intervention should not pose a health risk to its subject*).

Esta doctrina se vio posteriormente reiterada en 1922, en el caso *Zucht v. King*, que versaba sobre la vacunación obligatoria para la enfermedad de la viruela de unos escolares. El tribunal rechazó en este caso una impugnación basada en la Cuarta Enmienda frente a las ordenanzas municipales que excluían a los niños de la asistencia escolar por no presentar un certificado de vacunación, sosteniendo que no puede entenderse que estas ordenanzas confieran a las autoridades públicas poderes arbitrarios, sino solo la amplia discreción requerida para la protección de la salud pública.

La negativa de unos padres a vacunar a sus hijos venía a equivaler a una transgresión de los derechos de los demás. La libertad de conciencia es una cosa y la licencia para poner en peligro la vida de otros mediante prácticas contrarias a las normas aprobadas para la seguridad pública y confiando en el conocimiento médico moderno es otra, tal como se declaró en *Anderson v. State*, 1951.

También podemos recordar las palabras del prestigioso Justice Antonin Scalia cuando en *Bruesewitz v. Wyeth LLC*, 2011, afirmaba que “la eliminación de las enfermedades transmisibles mediante la vacunación se convirtió en uno de los mayores logros de la salud pública en el siglo XX”, a lo que otro prestigioso Justice Breyer, en la misma resolución añadió que “la vacunación de rutina es una de las iniciativas de salud pública más espectacularmente efectivas que este país jamás haya emprendido”. Y también el propio *Chief Justice*, Roberts, quien señaló, más recientemente, en *South Bay United Pentecostal Church v. Newsom*, 2020, que la Constitución norteamericana encomienda principalmente la seguridad y la salud de las personas a los funcionarios responsables de los estados. Y cuando esos funcionarios actúan en contextos de gran incertidumbre científica y médica, su libertad de actuación debe ser especialmente amplia.

En definitiva, el modelo norteamericano, ya antes de la pandemia por la covid-19, había establecido tanto normativa como jurisprudencialmente la posibilidad de imponer obligatoriamente la vacunación. Así, la vacunación obligatoria que inicialmente se proclamó por la jurisprudencia en los casos de epidemia, posteriormente se consagró a nivel normativo, incluso en el ámbito de las vacunas sistemáticas. Este deber admitía ciertas excepciones que incluso se contemplaban de manera muy amplia en algunos estados, no solo por motivos médicos, sino también religiosos, ideológicos y filosóficos. Tales excepciones no impedían que las autoridades públicas pudieran, en casos concretos, imponer la vacunación, y difícilmente operarían tales excepciones en supuestos de epidemia, dados los términos en los que se han venido pronunciando los Tribunales de Justicia y el propio Tribunal Supremo desde comienzos del siglo XX. El sistema norteamericano se ha basado desde los propios inicios de la construcción normativa y jurisprudencial sobre el derecho de la salud en la primacía de la salud colectiva, primacía que también es cierto ha mostrado ciertas excepciones, fundamentalmente médicas.

3. La vacunación obligatoria en Estados Unidos en el contexto de la pandemia por la covid-19

Como recordará la American Bar Association, con cita de la doctrina Jacobson, la vacunación obligatoria en días de viruela, como ahora en tiempos de la covid-19, es totalmente constitucional y, bajo el principio de autodefensa, una comunidad tiene derecho a protegerse contra una epidemia de enfermedad que amenace la seguridad de sus miembros. Cuando una enfermedad transmisible es “prevaliente” y, lo que es peor, “aumenta”, los tribunales de justicia actuarían arbitrariamente, usurpando, además, las funciones del poder ejecutivo, si sostuvieran que la obligatoriedad de la vacuna no está justificada por las necesidades del caso (Beck, 2021).

En *Klaassen v. Trustees of Indiana University*, el Tribunal del Séptimo Circuito declaró en 2021, en relación con algunos estudiantes universitarios que se negaron a la vacunación impuesta por la institución de educación superior, que la vacunación es un requisito común de la educación superior, ya que no solo protege a las personas vacunadas, sino también a quienes entran en contacto con ellas y en el ámbito universitario el contacto cercano es inevitable. Igualmente, en *Children’s Health Defense, Inc. v. Rutgers*, 2021, el tribunal rechazó prohibir el programa de vacunación obligatoria de la Universidad Estatal de Nueva Jersey, ya que al hacerlo dañaría al público, poniendo en riesgo la salud y la seguridad de los demás dentro y fuera de la comunidad universitaria. Y en *America’s Frontline Doctors v. Wilcox*, 2021, se aceptó que existe claramente una base racional para que una universidad estatal exija la vacunación obligatoria, incluso para las personas que anteriormente habían tenido la covid-19.

En relación con la vacunación de maestros en la escuela, *Maniscalco v. New York City Department of Education*, 2021, declaró que la vacunación obligatoria de maestros de escuelas públicas representa una decisión política sobre la mejor manera de proteger a los niños durante una pandemia global. También, en *Norris v. Stanley*, 2021, se consideró que la vacunación obligatoria es un ejercicio válido del poder policial del estado para proteger la salud y la seguridad de sus ciudadanos.

En el ámbito de las empresas, se acordó que todas las empresas estadounidenses que emplearan a más de cien personas debían exigir que su personal estuviera completamente vacunado o, por el contrario, tuviera que hacer pruebas semanales de covid-19 (Dyer, 2021). El plan fue implementado en el marco de la *Occupational Safety and Health Administration Act* (OSHA) (OSHA, 1970).

El debate acerca de la vacunación obligatoria ante la covid-19 se planteó también en clave de la organización territorial de Estados Unidos y ahí es donde realmente surgieron los problemas de constitucionalidad. Así, el propio Tribunal Supremo recordó que el gobierno federal no podía intervenir de manera sustantiva para obligar a los ciudadanos estadounidenses a vacunarse contra la covid-19, o en cualquier pandemia, sin plantear violaciones constitucionales sustantivas. El poder de obligar no pertenece al gobierno federal. Este es un poder que está reservado para que los estados lo usen para abordar problemas locales que permitan a sus ciudadanos mantener la mayor cantidad posible de su autonomía individual. Si se permite que el poder de obligar a los ciudadanos a vacunarse o cualquier otro poder policial normalmente reservado para los



estados llegue a manos del gobierno federal, sería el comienzo de una erosión constante de los poderes policiales estatales y del propio gobierno estatal y local y de la autonomía personal de los ciudadanos estadounidenses.

Como señala Armstrong, si bien algunos autores han sostenido que la doctrina Jacobson permitiría que, al amparo de la OSHA, el poder federal pueda adoptar una medida de vacunación obligatoria, ya que el Tribunal Supremo en aquella dictaminó que el poder de policía puede ser ejercido por “la legislatura o una junta local actuando bajo su autoridad”, el problema radica en que el Congreso de los Estados Unidos no puede delegar una autoridad que no posee. Un estado sí puede, a través de su poder legislativo, transferir dicha competencia en favor de las autoridades locales, pero no arrogarse la misma el Congreso federal (Armstrong, 2021). En *Hillsborough County v. Automated Medical Labs*, 1985, el Tribunal Supremo declaró, literalmente, que “la regulación sobre las materias de salud y seguridad son primaria e históricamente de competencia estatal”.

Siguiendo con la revisión de la doctrina jurisprudencial emitida con ocasión de la pandemia, en *Valdez v. Grisham*, 2021, se estableció que los empleados estatales debían vacunarse, considerándose que tal imposición de la vacunación en contextos de riesgo para la salud colectiva está profundamente arraigada en la historia y tradición de la nación, siendo el propósito gubernamental de detener la propagación de la covid-19 no solo legítimo, sino un interés apremiante. Y lo mismo en lo que se refiere a trabajadores en la sanidad privada, según *Bridges v. Houston Methodist Hospital*, 2021, pudiendo el proveedor privado de atención médica despedir a los empleados que se nieguen a ser vacunados. Y para el Tribunal en *Beckerich v. St. Elizabeth Med. Ctr.*, 2021, si un empleado cree que sus libertades individuales son más importantes que las condiciones legalmente permisibles en su empleo, ese empleado puede y debe elegir ejercer otra libertad individual, no menos significativa: el derecho a buscar otro empleo, porque según *Herey v. United Airlines, Inc.*, 2021, la población no vacunada no es una clase protegida que goza de un derecho constitucional fundamental a permanecer sin vacunarse.

En definitiva, la doctrina contenida en *Jacobson v. Commonwealth of Massachusetts*, 1905, ha servido de fundamento constitucional para aceptar la restricción de derechos con un amplio margen de apreciación por parte de las autoridades públicas cuando de una crisis de salud pública se trata (como es el caso de una pandemia) e, incluso, cuando se produce un rechazo a la vacunación en un entorno en el que tal decisión puede afectar a la salud de terceros, como serían los casos de la vacunación de profesionales sanitarios o estudiantes tanto en edad escolar como universitaria.

Como señala Stagg, si bien los ciudadanos tienen constitucionalmente reconocida su autonomía sobre las decisiones médicas que afectan a su integridad, esta autonomía no es absoluta. Los ciudadanos de un estado pueden controlar las decisiones relativas a su comunidad eligiendo a los funcionarios que reflejen sus pensamientos, opiniones e ideologías sobre qué situaciones constituyen una intrusión justificada en la autonomía de un individuo. La autonomía personal debe tener tanta importancia como cualquier otro derecho, pero tal autonomía individual nunca pesará más que la de la comunidad. De este modo, es el conjunto de la comunidad en la que viven los ciudadanos la que debe dictar exactamente a qué parte de su derecho individual a la autonomía personal deben renunciar (Stagg, 2022).

4. Sobre la obligatoriedad de la vacunación en Europa

Hemos visto que el Tribunal Supremo de Estados Unidos ha mantenido constante, desde hace más de un siglo, los criterios de consideración de la obligatoriedad de las vacunas compatible con la Constitución americana, si bien dejando claro que esa competencia para limitar derechos en materia de salud pública corresponde a los estados y no a la federación. ¿Qué ocurre al respecto en Europa? En resumen, podríamos decir que la Europa integrada en el Consejo de Europa (CE), en la que se incluyen los veintisiete miembros de la Unión Europea, ha asumido un criterio convergente con el estadounidense. Las dos referencias principales que nos proporcionan las claves sobre este asunto son la sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) en el caso *Vavricka y otros contra la República Checa* (ECHR, 2021), dictada en abril de 2021, y la Resolución de la Asamblea Parlamentaria del CE, también de 2021, sobre consideraciones éticas, legales y prácticas de las vacunas contra la covid-19 (Consejo de Europa, 2021). Habida cuenta de que la sentencia fija una pauta clara para los estados parte en el Convenio Europeo de Derechos Humanos (CEDH), mientras que la resolución es simplemente de carácter orientador, nos centraremos en el análisis de la primera.

La sentencia aprobada por la Gran Sala del TEDH se ocupa específicamente de determinar si la ley de un estado miembro del CE que obliga a la vacunación de los ciudadanos es o no contraria al CEDH. Conviene recordar, antes de exponer los antecedentes de hecho de la sentencia, así como los argumentos que condujeron al fallo favorable a la República Checa, que este tribunal tiene una jurisdicción supraestatal que se extiende sobre todos los estados miembros del CE, si bien algunos de ellos, como Reino Unido o Rusia, han adoptado medidas en los últimos meses para eludir el cumplimiento de esas sentencias.

En la República Checa existe la obligación legal de vacunar a los niños frente a determinadas enfermedades. Los padres que incumplan esta obligación sin razón justificada pueden ser multados. Además, las escuelas no aceptan niños no vacunados, salvo que se trate de niños que no pueden recibir vacunas por razones de salud. Esta medida y otras análogas se aplican también en otros estados miembros del Consejo de Europa (Insanguine, 2019).

La sentencia objeto de análisis en esta investigación resolvió seis recursos análogos relacionados con el incumplimiento de la obligación de vacunar a menores de edad. El primer demandante, el señor Vavricka, había sido multado por incumplir la obligación de vacunar a sus dos hijos contra la poliomielitis, la hepatitis B y el tétanos, tal como estaba exigido. Los recursos que el señor Vavricka fue interponiendo contra esa decisión fueron unánimemente desestimados por los tribunales nacionales. En los otros cinco casos, como en el del señor Vavricka, los demandantes en el recurso habían impugnado ante los tribunales sin éxito las decisiones de las autoridades educativas.

Los seis recursos fueron presentados ante el TEDH entre 2013 y 2015. Los recurrentes fundaron su recurso en los arts. 8 (derecho al respeto de la vida privada y familiar) y 9 (derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión) del CEDH y en el art. 2 del Protocolo I del mismo convenio, que trata del derecho a la educación.



La Gran Sala del TEDH declaró, con el único voto en contra del magistrado polaco (Biondo, 2021, p. 361), que los hechos objeto de recurso no constituyeron violación alguna del art. 8 CEDH (derecho al respeto de la vida privada) y que la vacunación resultaba necesaria en una sociedad democrática.

Como hemos dicho, en la República Checa es obligatoria la vacunación frente a determinadas enfermedades. En la medida en que la administración de la vacuna se haga contra la voluntad del sujeto, nos encontramos ante una injerencia en el derecho al respeto de la vida privada. Ahora bien, el TEDH entendió que la injerencia denunciada por los demandantes estaba debidamente fundamentada en el ordenamiento jurídico interno y, en concreto, en la Constitución checa.

El objetivo de las normas que rigen en materia de vacunación es proteger tanto a quienes reciben las vacunas como a quienes no pueden hacerlo y dependen de la inmunidad de grupo para quedar protegidos. La sentencia subraya que, si bien la regulación checa prevé la obligatoriedad de la vacunación, no contempla la posibilidad de imponer la vacunación por la fuerza. Es evidente que el grado de injerencia que supone obligar o forzar a un proceso de vacunación es incomparable: mientras que obligar limita la libertad de decisión, forzar atenta contra la integridad corporal (De Montalvo, 2022). Con esta distinción, el argumento de los recurrentes sobre la injerencia indebida de la vacunación obligatoria en la vida privada queda sensiblemente atenuado.

La Gran Sala observa que, entre los estados parte en el CEDH, existe un consenso general respecto de considerar la vacunación como una de las intervenciones sanitarias más exitosas en la salvaguarda de la salud individual y colectiva. Todos ellos comparten, por ello, el objetivo de alcanzar el mayor nivel posible de vacunación entre su población. Advierte, sin embargo, el tribunal la falta de consenso entre los países sobre los mejores medios para lograr ese objetivo, existiendo un amplio espectro de políticas relativas a la vacunación de los niños (Bellver, 2015; Cierco, 2020). La posición de la República Checa se sitúa en el extremo más prescriptivo de ese espectro, una posición apoyada y compartida, entre otros, por los gobiernos de Francia, Polonia y Eslovaquia.

El TEDH observa en la sentencia que otros estados parte han cambiado en los últimos años sus políticas sanitarias hacia un enfoque más prescriptivo, debido a la disminución de la vacunación voluntaria y al consiguiente riesgo de disminución de la inmunidad colectiva (Macip, 2021). Aunque reconoce que hacer de la vacunación un deber legal plantea cuestiones delicadas, destaca la importancia de la solidaridad social, que puede exigir proteger la salud de todos los miembros de la sociedad, en particular de aquellos más vulnerables, solicitando al resto de la población que asuma el riesgo mínimo que supone la vacunación. En consecuencia, la Gran Sala consideró pertinente reconocer al estado checo un amplio margen de apreciación a la hora de limitar el ejercicio del derecho a la vida privada y familiar con el objeto de preservar la salud del conjunto de la sociedad.

La sentencia recuerda que el CEDH impone a los estados parte la obligación positiva de adoptar las medidas adecuadas para proteger la vida y la salud de las personas que se encuentran bajo su jurisdicción. Los informes científicos presentados por el estado demandado transmitieron la firme opinión de las autoridades médicas de la República Checa de que debía mantenerse la obligación legal de vacunar a los niños para proteger esos bienes, y subrayaron el riesgo para la

salud individual y pública que supondría una posible disminución de la tasa de vacunación si se convirtiera en un procedimiento solo recomendado y no obligado. Los tres gobiernos intervinientes en el proceso (Francia, Polonia y Eslovaquia) también expresaron su preocupación ante el riesgo que comporta la disminución de la vacunación, y subrayaron la importancia de garantizar la inmunización de los niños contra las enfermedades para las que se requiere la vacunación desde una edad temprana. El gobierno francés, en concreto, subrayó la importancia de que los estados puedan adoptar políticas de salud pública eficaces para luchar contra las enfermedades graves y contagiosas, como la pandemia por la covid-19.

A la luz de estos argumentos, el TEDH consideró que la obligatoriedad de las vacunas en Chequia es la respuesta de las autoridades nacionales, a la necesidad social imperiosa de proteger la salud individual y pública contra las enfermedades en cuestión. Esa respuesta consiste en administrar unos sueros cuya eficacia y seguridad está más que acreditada. El riesgo que se asume es mínimo y el beneficio individual y colectivo que se obtiene es muy alto. Conviene señalar, a este propósito, que respecto de las vacunas contra la covid-19 todavía no se puede decir lo mismo con el mismo grado de confianza y aceptación: no porque existan dudas acerca de su seguridad y eficacia, sino porque todavía no ha transcurrido el tiempo necesario para hacer una aseveración que solo se podrá realizar cuando se cuente con una experiencia de años (García Ruiz, 2022).

Además de la seguridad de la vacuna, la medida cuenta con el consenso general de la población, que apoya el objetivo estatal de alcanzar el mayor grado de vacunación posible. Si bien el modelo de vacunación obligatoria no es el único, ni el más extendido entre los estados parte en el CEDH, el TEDH subraya que, en materia de política sanitaria, son las autoridades nacionales las más indicadas para evaluar las prioridades, la utilización de los recursos y las necesidades de la sociedad. Todos estos aspectos forman parte del margen de apreciación que la Gran Sala reconoce al Estado checo en materia de protección de la salud pública. Como se ve, el tribunal europeo parece seguir un criterio análogo al del Tribunal Supremo americano, al reconocer a los estados la competencia para adoptar medidas limitadoras de derechos en pro de la salud pública.

El TEDH recuerda que las decisiones relativas a los niños, también aquellas que afectan a su salud y desarrollo, deben estar informadas por el principio del interés superior del niño (De Montalvo, 2019). El objetivo de la inmunización obligatoria es proteger a todos los niños contra enfermedades graves, lo que se consigue ordenando que los niños reciban las vacunas acordadas y que lo hagan de acuerdo con la pauta establecida en el calendario de vacunas. Al hacerse así con carácter general, quienes tienen problemas de salud para recibir las vacunas quedan igualmente protegidos contra las enfermedades contagiosas, siempre que se consiga el nivel necesario de cobertura de vacunación en la comunidad como para mantener la inmunidad del grupo o inmunidad de grupo (*herd immunity*).

Siguiendo este criterio, la República Checa concluyó que una política de vacunación voluntaria no era suficiente para alcanzar y mantener la inmunidad de grupo, y que era posible ordenar una política de vacunación obligatoria para alcanzarlo. Por lo tanto, en opinión del TEDH, la política sanitaria del estado demandado también resulta coherente con el principio del interés superior de los niños. La elección del legislador checo de optar por la obligatoriedad de la vacunación estuvo basada en razones pertinentes y suficientes, al igual que las injerencias



específicas que denunciaron los demandantes, y que carecen de amparo en el marco del CEDH.

Aunque el modelo checo prescribe la vacunación obligatoria, el TEDH subraya que no se trata de una obligación absoluta. Se contempla la exención para los casos de niños con una contraindicación médica permanente a la vacunación, pero también para objetores de conciencia, tal como reconoció el Tribunal Constitucional checo en el caso del señor Vavricka y desarrolló en otros fallos posteriores. Por otra parte, el TEDH entendió que la sanción impuesta al señor Vavricka, consistente en una única multa administrativa, fue relativamente moderada.

En cuanto a los demás recursos, la Gran Sala entendió que no admitir a los niños en las escuelas infantiles era una medida esencialmente de protección y no de castigo. A este respecto, valoró las garantías procesales previstas en la legislación nacional. Los demandantes presentaron recursos administrativos y judiciales ante los tribunales administrativos y, en última instancia, ante el Tribunal Constitucional. El TEDH reconoce que, al excluir a los niños de la educación infantil, perdieron oportunidades valiosas para su desarrollo personal, la adquisición de habilidades sociales y el aprendizaje en un entorno pedagógico formativo. Sin embargo, esa decisión fue la consecuencia directa de la decisión de los padres, que se negaron a cumplir con un deber cuya finalidad es proteger la salud, y en especial la de ese grupo etario. Además, los efectos de la restricción fueron limitados en el tiempo. Cuando los niños alcanzaron la edad de escolarización obligatoria, su admisión en la escuela primaria no se vio afectada por su estado de vacunación. En todo caso, este es el punto más cuestionable de la sentencia, pues da por buena una medida que, en el fondo, supone un doble castigo para los niños: se quedan sin vacunar y sin ir a la educación preescolar (Insanguine, 2019).

En definitiva, la Gran Sala consideró que las medidas denunciadas por los demandantes, valoradas en el contexto del sistema sanitario nacional, resultaban proporcionales a los objetivos perseguidos por el estado demandado. La Corte Europea aclaró que, en última instancia, el objetivo de su sentencia no era evaluar si hubiera sido válida la adopción de una política diferente, menos prescriptiva, como en otros estados europeos, sino determinar si las autoridades checas habían excedido su margen de apreciación en esta materia. Y concluyó que no porque las medidas impugnadas podían considerarse “necesarias en una sociedad democrática”.

Conclusión

Así como las cuestiones relativas al desarrollo y autorización de las vacunas, su producción y distribución equitativa, la priorización en el acceso, el manejo de los derechos de propiedad intelectual, o la información sobre su seguridad y eficacia han sido fuente tanto de colaboración como de choques entre estados, en lo que respecta a la eventual aprobación de normas que dictan la vacunación obligatoria existe un amplio acuerdo acerca de su pertinencia cuando concurren ciertas circunstancias. Se acepta de forma general que la comunidad tiene derecho a protegerse frente a determinados peligros como pudieran ser las epidemias y que, en consecuencia, ello constituye un límite a la libertad del individuo para disponer sobre su propio cuerpo. Tanto en Europa como en Estados Unidos se asume que la competencia para aprobar tales normas corresponde a los estados y que, antes de adoptarlas, procede recurrir a otras medidas con

el objetivo de alcanzar altas tasas de vacunación que no supongan una injerencia en la libertad individual. Como la jurisprudencia que hemos considerado, tanto la procedente de Estados Unidos como de Europa, justifica la obligatoriedad de las vacunas en situaciones de riesgo para la salud pública, y no solo en el caso de la pandemia por la covid-19, es más que previsible que se mantenga vigente para sucesivas alarmas de la salud pública que requieran la adopción de esa medida. ●

Referencias

- Agamben, G. (2020). La invención de una epidemia. En AAVV (Eds). *Sopa de Wuhan* (pp. 17-20). ASPO.
- Albert, R.M., Ostheimer, K.G., y Breman, J.G. (2001). The last smallpox epidemic in Boston and the vaccination controversy. *The New England Journal of Medicine*, 344, 375-379.
- Ali, H.A. Hartner, A.M., Echeverría-Londono, S., Roth, J., Li, X., Abbas, K., Portnoy, A., Vynnycky, E., Woodruff, K., Ferguson, N.M., Toor, J. y Gaythorpe, K. (2022). Vaccine equity in low and middle income countries: a systematic review and meta-analysis. *International Journal of Equity Health*, 82 (21), 11.
- Armstrong, M. (2021). *Why Citing Jacobson v. Massachusetts as precedent for a federal vaccine mandate is problematic*. Recuperado de: <https://ssrn.com/abstract=3952360> (10.10.2022).
- Aschwanden, C. (2020). The false promise of herd immunity for COVID-19. *Nature*, 587 (7832), 26-28.
- Beck, J.M. (2021). *Not breaking news: mandatory vaccination has been constitutional for over a century*. Recuperado de: <https://www.americanbar.org/groups/litigation/committees/mass-torts/articles/2021/winter2022-not-breaking-news-mandatory-vaccination-has-been-constitutional-for-over-a-century/>. (10/10/2022).
- Bellver, V. (2015). Vacunas. Derecho y... ¿obligación? *Revista Rol de Enfermería*, 38 (10), 658-667.
- Biondo, F. (2021). Obiezione di coscienza ai vaccini, solidarietà e margine di apprezzamento. A proposito della sentenza Vavricka c. Repubblica ceca. *Il Foro Italiano*, 7-8, 358-362.
- Blackman, J. (2022). The irrepressible myth of Jacobson v. Massachusetts. *Buffalo Law Review*, 1 (70), 268.
- Blasco, E. (01.01.2021). *Diplomacia de las vacunas: más dosis 'occidentales', pero China y Rusia consolidan su penetración*. Recuperado de: <https://www.unav.edu/web/global-affairs/detalle/-/blogs/diplomacia-de-las-vacunas-mas-dosis-occidentales-pero-china-y-rusia-consolidan-su-penetracion-4> (10.10.2022).
- Bochkov, D. (19.01.2021). Great power competition and the COVID-19 vaccine race. *The Diplomat*.
- Calandrillo, S.P. (2004). Vanishing vaccinations: why are so many Americans opting out of vaccinating their children? *University of Michigan Journal of Law Reform*, 2 (37), 353-440.
- Cierco, C. (2020). Vacunación obligatoria o recomendada: acotaciones desde el Derecho. *Vacunas: investigación y práctica*, 21 (1), 50-56.
- Ciulli, A. (2008). Mandatory school vaccinations: the role of tort law. *Yale Journal of Medicine and Biology*, 81, 131.
- Centers for Disease Control and Prevention, CDC (2022). *Myths and facts about COVID-19 vaccines*. Recuperado de: <https://www.cdc.gov/coronavirus/2019-ncov/vaccines/facts.html> (10.10.2022).
- Cullinan, K. (21.12.2022). WHO urges 'under-vaccinated' China to include mRNA vaccines as it battles Omicron surge. *Health Policy Watch*.
- De Montalvo, F. (2022). La vacunación obligatoria en el contexto de la pandemia de la COVID-19: análisis desde la teoría constitucional de la limitación de los derechos fundamentales. *Teoría y Realidad Constitucional*, 49, 293-332.
- De Montalvo, F. (2019). *Menores de edad y consentimiento informado*. Tirant lo Blanch.
- Druedahl, L.C., Minssen T., Price W.N. (2021). Collaboration in times of crisis: A study on COVID-19 vaccine R&D partnerships. *Vaccine*, 39 (42), 6291-6295.
- Dyer, O. (2021). Covid-19: US imposes mandatory vaccination on two thirds of workforce. *British Medical Journal*, 374.
- Duffy, J. (1978). School vaccination: the precursor to school medical inspection. *Journal of the History of Medicine and Allied Sciences*, 33, 344-355.
- Eaton, L. (2021). Covid-19: WHO warns against "vaccine nationalism" or face further virus mutations. *British Medical Journal*, 292 (372).
- Feikin, D.R. Lezotte, D.C., Hamman, R.F., Salmon, D.A., Chen, R.T. y Hoffman, R.E. (2000). Individual and community risks of measles and pertussis associated with personal exemptions to immunization. *Journal of the American Medical Association*, 24 (284), 3145-3150.
- García Ruiz, L. (2022). Vacunas, certificados COVID y control de fronteras: reflexiones en torno al caso Djokovic. *Revista Chilena de Derecho*, 49 (3), 89-108.
- Grupo de Trabajo Técnico de Vacunación COVID-19, de la Ponencia de Programa y Registro de Vacunaciones (2020). *Estrategia de vacunación frente a COVID-19 en España*. Recuperado de: https://www.sanidad.gob.es/profesionales/saludPublica/prevPromocion/vacunaciones/covid19/Actualizaciones_Estrategia_Vacunacion/docs/COVID-19_EstrategiaVacunacion.pdf (10.10.2022).
- Hodge, J.G. y Gostin, L.O. (2002). School vaccination requirements: historical, social, and legal perspectives. A state of the art assessment of law and policy. *KY Law J.*, 90 (4), 831-90.



- Holder, J. (25.12.2022). Tracking coronavirus vaccinations around the world. *The New York Times*.
- Horlick, G., Shaw, F.E., Gorji, M. y Fishbein D.B. (2008). Delivering new vaccines to adolescents: the role of school-entry laws. *Pediatrics*, 121, S83.
- Insanguine Mingarro, F.A. (2019). Vaccinazioni obbligatorie e diritti fondamentali: la paradossale condizione del minore alla luce del DL n. 73/2017. *Sociologia del diritto*, 1, 165-179.
- Insanguine, F. y Castellano, J. (2021). COVID-19, fake news y vacunación: la necesidad de inmunizar a la sociedad de la duda vacunal. *Cuadernos de Bioética*, 32 (104), 63-73.
- Kier, G. y Stronski, P. (2021). *Russia's vaccine diplomacy is mostly smoke and mirrors*. Carnegie Endowment for International Peace.
- Liu, S., Kang, M., Zhao, N., Zhuang, Y., Li, S. y Song, T. (2022). Comprehensive narrative review of real-world COVID-19 vaccines: viewpoints and opportunities. *Medical Review (Berlin)*, 2 (26), 169-196.
- Mazzucato, M. y Lishi Li, H. (2020). Is it time to nationalise the pharmaceutical industry? *British Medical Journal*, 368.
- Macip, S. (2021). *Lecciones de una pandemia*. Anagrama.
- Moreno Botella, G. (2007). Negativa a tratamientos médicos. En Martín Sánchez, I. (Coord.). *Libertad religiosa y Derecho sanitario* (pp. 139-192). Fundación Universitaria Española.
- Oxfam (03.06.2021). More than a million COVID deaths in 4 months since G7 leaders failed to break vaccine monopolies. *Oxfam Press Release*.
- Palomino, R. (1994). *Las objeciones de conciencia*. Montecorvo.
- Parliamentary Assembly of the Council of Europe. (27.01.2021). *Covid-19 vaccines: ethical, legal and practical considerations. Resolution 2361*.
- Pigem, J. (2021). *Pandemia y posverdad*. Fragmenta.
- Polack, F.P., Thomas, S.J., Kitchin, N., Absalon, J., Gurtman, Lockhart, A.S., Perez, J.L., Pérez Marc, G., Moreira, E.D., Zerbini, C., Bailey, R., Swanson, K.A... Gruber, W.C. (2020). Safety and efficacy of the BNT162b2 mRNA Covid-19 vaccine. *New England Journal of Medicine*, 383, 2603-2615.
- Plotkin, S. y Caplan, A. (2020). Extraordinary diseases require extraordinary solutions. *Vaccine*, 38, 3987-3988.
- Raganelli, B. y Carabellese, P. (2021). From the pandemic to the recovery: a legal analysis. *Estudios De Deusto*, 2 (69), 185-227.
- Rota, J. (2001). Processes for obtaining nonmedical exemptions to state immunization Laws. *American Journal of Public Health*, 91 (4), 645-648.
- Sachs, J.D. (2022). The Lancet Commission on lessons for the future from the COVID-19 pandemic. *The Lancet*, 400, 1224-1280.
- Sáenz Royo, E. (2011). La reforma sanitaria de Obama en el marco del federalismo americano. *Revista General de Derecho Constitucional*, 11, 2.
- Salmon, D.A. (1999). Health consequences of religious and philosophical exemptions from immunization laws. *Journal of the American Medical Association*, 282 (1), 47-53.
- Salmon, D.A. y Siegel, A.W. (2001). Religious and philosophical exemptions from vaccination requirements and lessons learned from conscientious objectors from conscription. *Public Health Report*, 4 (116), 289-295.
- Stagg, E. (06.04.2022). *Different pokes for different folks: the importance of ensuring mandatory vaccinations remain a state police power even in the midst of a pandemic*. Recuperado de: <https://ssrn.com/abstract=4077327> (10.10.2022).
- Su, Z. McDonnell, D., Li, X., Bennett, B., Šegalo, S., Abbas, J., Cheshmehzangi, A. y Xiang, Y.T. (2021). COVID-19 vaccine donations — vaccine empathy or vaccine diplomacy? A narrative literature review. *Vaccines*, 9, 1024.
- Torreele, E. y Amon J.J. (2021). Equitable COVID-19 Vaccine Access. *Health Human Rights*, 23 (1), 273-288.
- Tribunal Europeo de Derechos Humanos (2021). *Case of Vavříčka and Others v. the Czech Republic*. Gran Sala, 8 de abril de 2021, pp. 1-98.



La covid-19 y el espacio Schengen. Hacia un nuevo modelo de interdependencia europeo

ANA MARÍA GONZÁLEZ*

RESUMEN

Determinados elementos diferenciales de la arquitectura política-institucional interna de la Unión Europea (UE) y su propia naturaleza jurídica condicionan y determinan su comportamiento y la eficacia de sus decisiones, convirtiendo a esta organización internacional sui generis en un actor internacional de primer nivel. Esta condición ha hecho que, en el marco de las Relaciones Internacionales y, en concreto, tras la pandemia, deba estudiarse de manera diferenciada su impacto sobre conceptos de las Relaciones Internacionales como la interdependencia. Todas las restricciones a la movilidad durante la pandemia se adoptaron a nivel nacional, sin ser acordadas ni coordinadas previamente a nivel de las instituciones de la UE. En el marco institucional, la Comisión Europea se limitó a adoptar un conjunto de medidas de derecho indicativo o soft law destinadas a coordinar las medidas nacionales y a subrayar la importancia de la no discriminación y la proporcionalidad en su aplicación que, en muchos casos, no se respetó.

La UE es una entidad compleja y dividida que implica a muchos actores —sociales, regionales, Estados miembros, instituciones supranacionales— y por tanto los modelos que adopta en situaciones de crisis repercuten no solo en los Estados miembros, sino que muestra la importancia de la complejidad en la era de la globalización.

Un estudio de estos modelos, en cierta medida, nos facilita la posibilidad de establecer patrones que, a pesar de la complejidad de la sociedad (internacional) y las relaciones internacionales, nos permitirían ofrecer múltiples canales que faciliten la colaboración global en la solución de fenómenos específicos.

La presente propuesta pretende contribuir a esclarecer esos patrones y consecuentemente establecer nuevas líneas de desarrollo en la investigación sobre el concepto de la interdependencia tras la pandemia ocasionada por la covid-19 en el espacio Schengen. Este nuevo marco de interpretación de la interdependencia contribuirá a la comprensión de algunos aspectos actuales de las Relaciones Internacionales contemporáneas. Así, la interdependencia que se genera en uno u otro modelo de convivencia entre estados determina en última instancia la respuesta de estos a mutaciones tan excepcionales como la generada por la covid-19 en 2020 y su impacto en lo que siempre se ha considerado uno de los logros más notables de la integración europea, el mercado único.

PALABRAS CLAVE

Relaciones Internacionales; interdependencia; espacio Schengen; Unión Europea; covid-19; pandemia; libre circulación; mercado único.

TITLE

The COVID-19 and the Schengen Area. Towards a new model of European interdependence

EXTENDED ABSTRACT

This research starts from the situation generated by the pandemic in 2022 in the Schengen area. Paradoxically, a few days before the 25th anniversary of the establishment of the Schengen area, the World Health Organization (WHO) declared the outbreak of Coronavirus, a global pandemic which forced the closure of most European borders. What seemed to be a guaranteed right, freedom of movement, was suspended in order to control the pandemic.

The decisions taken by states unilaterally generated complex derivations in the framework of complex interdependence

DOI:

<https://doi.org/10.15366/relacionesinternacionales2023.52.009>

Formato de citación recomendado:

GONZÁLEZ, Ana María (2023). "La covid-19 y el espacio Schengen. Hacia un nuevo modelo de interdependencia europeo", *Relaciones Internacionales*, n° 52, pp. 173-189.

*Ana María
GONZÁLEZ,
Universidad Francisco
de Vitoria. Contacto:
a.gmarin@ufv.es

Recibido:

04/10/2022

Aceptado:

23/11/2022

within which the European Union operates. National measures, far from guaranteeing the four fundamental freedoms, highlighted the discrepancies and lack of integration in this area. The temporary restrictions on free movement indirectly signified the proclamation that public health and those freedoms cannot coexist in critical situations, eliminating any pretense of EU leadership.

Transnational relations, which on the one hand led to the increasing interconnectedness of societies, on the other hand also resulted in the restriction of states' foreign policy spaces for action. This has led to the emergence of international governance, a model that has a strong influence on the development and functioning of the EU. Most EU Member States reacted quickly to the risk of the exponential spread of the coronavirus and adopted stringent preventive measures that culminated in unprecedented restrictions on the free movement of persons within the EU, with important consequences for the functioning of the internal market.

The narrative of Europe as a market power emerges as an alternative. The normative approach to European identity assumes that the very nature of the EU as a market predisposes it to use its economic capabilities as a foreign policy tool. Thus, an approach that emphasizes this fact will be analytically more appropriate than an approach based on the normative identity of the Union. This points to the gestation of a new form of global governance and the design of new mechanisms for cooperation between states in the framework of interdependence and could be seen as a starting point for the debate on whether interfering in the internal market with restrictions and prohibitions on mobility was a reasonable alternative for member states to take, considering other competing interests. That is, whether the situation generated by the pandemic justified the degree of interference with free movement within the EU.

The European system of governance, the most developed in contemporary international relations, showed many weaknesses and even a regression during the pandemic; that is, to a pre-eminently intergovernmental process, led by the most powerful EU countries. The EU's international cooperation systems, mechanisms and instruments must lay the foundations for a new agenda adapted to the reality of a post-Covid multipolar and interdependent world.

This article is organized in three parts. The first part focuses on situating the concept of interdependence in both traditional and contemporary International Relations. This interdependence is generated for different reasons, each of which specifically defines the model to be followed by states in their transnational relations. The progressive redistribution of global power towards multipolarity and the deepening of interdependence between states have given rise to a transition towards interolarity in which cooperation/integration, multilateralism and the role of the great powers or polarity occupy a prominent place. This is due to the increase in the number, quality and nature of the different interconnections that, at the international level, take place between different types of actors.

Once the concept of interdependence has been placed in a global framework, the impact of this phenomenon on the Schengen area will be studied as an element common to all Member States, but for which different solutions were offered.

The temporary suspension of the Schengen area affected the four fundamental freedoms and, although some were affected more than others, there is no doubt about its impact on European systems. This impact, far from being gauged by the European Union as an organization, was managed unilaterally by the states that persisted in their isolationist attitude, reinforcing the scarce integration that the Schengen area has always experienced but which was necessary in this context. The difference in scope and rigidity of national travel restrictions and bans resulted in a spectrum of diverse and sometimes inconsistent restrictions across the Union. As an example, most entry bans to national territories contained exceptions for domestic nationals and residents: some provided exceptions for nationals, residents, and persons confirmed negative for Covid-19, whereas others offered exceptions to nationals, residents, and persons entering the national territory for valid reasons.

The second part of our research focuses on a qualitative analysis of the restrictions in the Schengen area and whether the interdependence experienced in this area and its lack of integration favour or harm the EU's behaviour on the international stage. Member States justified all travel restrictions –including entry and exit bans to and from national territories– on public health grounds. In this sense, the removal of multilevel governance elements in different EU policy areas elevated issues originally from the European framework to the international level without considering their long-term impact. Thus, some EU covid-19 measures, such as the severe restrictions on free movement that affected refugee and asylum rights during the pandemic showed that the terms of solidarity underpinning the framework for the implementation of refugee and asylum rights in the EU, which does not go beyond the national level, are not commensurate with the real need for concrete solutions in this area. The human rights implications of all these border closures are alarming and put at serious risk vulnerable populations that should be protected by these national and international legal obligations.

With regards to the internal aspect, the Schengen area is a space where interdependence between states is clearly visible in such obvious and important areas as global trade in goods and services, capital transfers, and information connectivity, thanks to the Internet and social networks. For example, we see that during the Covid-19 pandemic, there was a direct link between, for example, the suspension of the Schengen area, the health systems of the Member States, and the health systems of the EU Member States.

KEYWORDS

International Relations; interdependence; Schengen area; European Union; covid-19; free movement; pandemic; single market.



Introducción

Paradójicamente, a pocos días de conmemorarse los veinticinco años del establecimiento de la zona Schengen, la Organización Mundial de la Salud (OMS) declaraba el brote de coronavirus como pandemia mundial y se cerraban la mayoría de las fronteras europeas. Lo que parecía un derecho garantizado, la libre circulación de mercancías, trabajadores y servicios quedaba en suspenso para controlar la pandemia.

El 27 de abril de 2020, diecisiete países del Acuerdo de Schengen (Reglamento UE 2016/399, 2016) (Bélgica, Chequia, Dinamarca, Alemania, España, Francia, Estonia, Hungría, Lituania, Austria, Polonia, Portugal, Eslovaquia, Finlandia, Islandia, Suiza y Noruega) ya habían notificado a la Comisión Europea la reintroducción de controles en las fronteras interiores debido a las amenazas relacionadas con la propagación de la covid-19. Otros estados (Italia, Letonia, Malta, Países Bajos y Eslovenia) introdujeron restricciones a la circulación de personas que afectaban a las fronteras interiores, como la prohibición temporal de viajes no esenciales, mientras que por ejemplo Grecia y Luxemburgo no introdujeron ningún control fronterizo durante el periodo de la pandemia.

Estas decisiones unilaterales por parte de dichos estados hicieron que se generaran complejas relaciones entre ellos basadas en el modelo de *conflicto-cooperación* que demostró que la dependencia recíproca entre los estados integrantes de este acuerdo se basa en un modelo en el que cada uno de ellos se centra en alcanzar su plena autonomía confiando en un sistema infalible de integración y/o cooperación transnacional. En consecuencia, en contra de lo esperado, se exteriorizaron las lagunas existentes en unos modelos con pocos mecanismos de coordinación que no fueron capaces de aprovechar al máximo ni la estructura construida en torno al modelo comunitario ni las relaciones de unos estados con otros. Paradójicamente, ello llevó a que, al margen del contexto de integración que propone la Unión Europea (UE), en el que a través de bases jurídicas concretas, la solidaridad y el apoyo entre naciones están garantizados, los estados operaran de manera unilateral, como si la interdependencia internacional y transnacional dependieran tan solo de una decisión estatal.

I. La interdependencia en las Relaciones Internacionales

La interdependencia se basa en un modelo de relaciones entre estados a través de múltiples canales. Por ejemplo, a través de la participación en organizaciones que no se encuentren completamente controladas por los gobiernos se favorece la creación de vínculos tanto externos como internos de un estado. Estos canales permiten una mayor concepción entre las sociedades.

Algunos enfoques de las Relaciones Internacionales, como el realista, definen un mundo en el que las relaciones entre estados estarían caracterizadas por los reales o potenciales conflictos entre ellos y en el que cada uno procuraría defender su territorio e intereses de amenazas reales o potenciales frente a los demás. En contraposición a estas teorías realistas, el institucionalismo defiende un modelo de interdependencia y cooperación transnacional más allá del estado nación y, aunque se generen costes para los actores implicados, que ven al mismo tiempo limitada su autonomía, los beneficios pueden superar a estos eventuales costes. Las relaciones transnacionales,

que por un lado conducen a la creciente interconexión de las sociedades, pero, por otro, también a la restricción del margen de acción en política exterior de los estados, provocan la aparición de la *gobernanza internacional*, modelo que define de manera muy específica el funcionamiento de la Unión Europea en el marco de la interdependencia (Mc Cormick, 2014, p. 15).

Sin embargo, dado que desde un punto de vista doctrinal nos acercamos de maneras muy diferentes en términos de contenido y metodología al concepto de interdependencia y que no se ha llegado aún a una vinculación teórica válida que nos permita establecer para este concepto un indicador concreto dentro del vínculo que se genera entre los estados implicados, no podemos encontrar cierto orden o regularidades para aplicarlo a futuras situaciones análogas (Forcada, 2014, pp. 1-21). Poder hacer esto, nos permitiría situarnos cerca del proceso de autoorganización y alejarnos del proceso contrario, el de adaptación, proceso al que la teoría general de sistemas más clásica ha dado más relevancia hasta ahora y que parece quedarse anticuado (Navarro Cid, p. 137). Así, la redistribución progresiva del poder a nivel global hacia la multipolaridad y la profundización de la interdependencia entre los estados han modificado el mundo de la *posguerra fría* y han dado lugar a una transición hacia la interpoliaridad —formulada por Giovanni Grevi (2009, p. 5)— donde la cooperación y/o integración, el multilateralismo y el rol de las grandes potencias o la polaridad ocupan un lugar destacado.

Esta necesidad de diferentes actores en el ámbito internacional más allá del estado soberano es el que hace que la interdependencia compleja sea el marco que mejor explica las relaciones generadas en contextos tan confusos como el que se generó con la pandemia en el espacio Schengen, ya que no reduce la realidad internacional a un mero sistema anárquico derivado del contacto más o menos constante entre un grupo de estados donde primaría la política de poder y la competición por la seguridad, sino que la concibe como una sociedad de estados, que aun siendo conscientes de una cierta comunidad de intereses y valores, se dotan de normas, reglas e instituciones vinculantes para todos ellos sobre las que estructurarán sus relaciones presentes y futuras (García Segura, 2015, p. 276).

Este fenómeno surge, principalmente, del aumento en el número, calidad y naturaleza de las distintas interconexiones que, a nivel internacional, se producen entre actores de diversa índole. El papel de los agentes no estatales y transnacionales y los temas que preocupan e involucran a estos es otro de los factores determinantes para alcanzar mayores niveles de interdependencia (Tokatlian y Pardo, 1990, pp. 339-382). En este sentido, desde un punto de vista teórico, la interdependencia compleja enunciada por autores como Joseph Nye (1977), Robert Keohane (1998) y Elinor Ostrom (1995) describe y destaca el valor de actores no gubernamentales en las relaciones internacionales de los estados:

“En el lenguaje común, dependencia significa un estado en el cual se está determinado o significativamente afectado por fuerzas externas. Interdependencia, en su definición más simple, significa dependencia mutua. Interdependencia en la política mundial se refiere a situaciones caracterizadas por efectos recíprocos entre los países o entre actores de diferentes países” (Keohane y Nye, 2015, pp. 174-181).



Así, la interdependencia en sentido estricto aparece o se genera cuando existe el estado, el cual hace que la sociedad global —de carácter político y territorial— se presente en su forma completa. Según los modelos tradicionales, las relaciones internacionales serán relaciones entre estados toda vez que el estado constituye la única forma de organización política de estas sociedades territoriales globales. No obstante, las actuales relaciones internacionales ya no se limitan a los estados nación, sino que se han creado otros vínculos que llevan al concepto de interdependencia simple a diversas esferas y canales que permiten la vinculación de estados de distinta manera, como a través de estructuras de cooperación/integración en un sistema de interdependencia compleja. En este sentido, la complejidad que se da en estas relaciones internacionales y que difumina la clásica separación entre las esferas interna y externa del estado es la que se fundamenta en el neofuncionalismo de Haas y el transnacionalismo de Keohane y Nye (Nogueira y Huysmans, 2022, p. 90).

1.1. La interdependencia y el espacio Schengen

Tal y como se ha expuesto en el apartado anterior, el término interdependencia permite designar la dependencia recíproca que existe entre distintas entidades, ya sean cuestiones, variables, personas, países u organizaciones. Esto nos lleva a establecer la inevitable interdependencia en áreas como el comercio, la tecnología, las comunicaciones y, como hemos visto tras la pandemia, la libre circulación de personas, trabajadores y mercancías en el espacio Schengen. La mayoría de los Estados miembros de la UE reaccionaron rápidamente ante el riesgo de propagación exponencial del coronavirus y adoptaron rigurosas medidas preventivas que dieron lugar a restricciones sin precedentes de la libre circulación de personas en la UE con importantes consecuencias para el funcionamiento del mercado interior (Goldner Lang, 2021, p. 3).

En efecto, vimos de manera concreta los efectos de la interdependencia compleja en el mercado único y, en consecuencia, en el espacio Schengen, cuando el 17 de marzo de 2020 el Consejo Europeo acordó, a propuesta de la Comisión Europea, reforzar las fronteras externas de la Unión Europea activando una restricción temporal coordinada a las libertades fundamentales de la Unión Europea con el objetivo de limitar la extensión global de la covid-19. Con estas restricciones, se quería limitar el tráfico de personas *intracomunitario* con el fin de prevenir los contagios, pero de manera indirecta se pusieron en riesgo las cadenas de suministros esenciales en los países afectados (Cardinale, 2021, p. 187, p. 189). Nunca en la historia de la integración europea, cuya piedra angular es la idea del mercado interior, la UE se había enfrentado a tal magnitud de medidas restrictivas con un impacto tan alto en la viabilidad del mercado interior.

Estos cortes y restricciones tuvieron un impacto muy significativo, por ejemplo, en las políticas sanitarias de los Estados miembros que, aunque no formasen parte de las competencias, cuyo ejercicio está transferido a la Unión Europea por los Estados miembros, sí son receptoras directas de la estructura comercial *deslocalizada* de la que se nutren los Estados del espacio Schengen¹. Esta deslocalización genera, entre otras cosas, una gobernanza multinivel que implica la gestión en diferentes niveles gubernamentales (supranacional, nacional, regional, provincial y

¹ Tal y como se establece en los Tratados, las competencias de la Unión Europea en materia sanitaria son de apoyo, coordinación y complemento respecto a las políticas y acciones de los Estados miembros (arts. 4 y 6 del TFUE). Rigen por tanto para su ejercicio los principios de subsidiaridad y proporcionalidad según el artículo 5, apartado 3, del Tratado de la Unión Europea (TUE) y Protocolo (número 2) sobre la aplicación de los principios de subsidiaridad y proporcionalidad.

local); acusa un mayor protagonismo de las instancias subnacionales de gobierno y fomenta a su vez la cooperación entre entes subnacionales de un mismo país o de dos o más países frente a problemáticas comunes (Cardinale, 2021, p. 181).

Las medidas restrictivas adoptadas en la mayoría de los Estados miembros de la UE limitaron varios aspectos del derecho a la libre circulación y pueden de manera general clasificarse en dos grupos. En primer lugar, una amplia mayoría de Estados Schengen impuso controles fronterizos que afectaban sus fronteras Schengen interiores. Casi simultáneamente, los Estados miembros de la UE no pertenecientes a Schengen reforzaron sus controles fronterizos hacia los Estados miembros vecinos. En consecuencia, en la primavera de 2020 todo el territorio europeo dejó de ser un espacio libre de controles fronterizos. El segundo tipo de medidas anticovid-19 que restringían la libre circulación de personas en la Unión Europea fueron diversas restricciones de viaje, afectando con la suspensión a distintas formas de transporte de pasajeros —como vuelos, trenes, autobuses y transporte marítimo— y prohibiciones de entrada y salida de personas hacia y desde los territorios nacionales (Ramji-Nogales y Goldner Lang, 2020, p. 597).

Aunque la pandemia ocasionada por la covid-19 que se inició en marzo de 2020 demostró ser un reto global que requería respuestas globales, paradójicamente, las respuestas reales de los estados —también a escala global—, aunque mostraron cierta cooperación internacional, fueron predominantemente competitivas y egocéntricas. Las fronteras volvieron a ser, primordialmente, la limitación del espacio interior y del exterior del territorio estatal con una repentina clausura de la movilidad (Cardinale, 2021, p. 179). En este sentido, la gobernanza *multinivel* propuesta por la integración europea durante décadas no tuvo la fortaleza suficiente para imponerse y propició los debates sobre la autonomía que tienen lugar en todo el mundo desde el inicio de la pandemia y que de manera evidente han afectado al espacio europeo dadas sus políticas comunitarias de cooperación territorial y desarrollo regional (Cardinale, 2021, p. 180). Todas las restricciones a la movilidad se adoptaron a nivel nacional, sin ser acordadas y coordinadas previamente a nivel de las instituciones de la UE y la Comisión Europea se limitó a adoptar un conjunto de medidas de Derecho indicativo destinadas a coordinar las medidas nacionales y a subrayar la importancia de la no discriminación y la proporcionalidad en su aplicación. La única excepción fue el cierre de las fronteras exteriores con terceros países, acordado primero por el Consejo Europeo y aplicado después por cada Estado miembro por separado (Goldner Lang, 2021, p. 4).

1.2. Efectos de la suspensión temporal del espacio Schengen

Desde el cierre desordenado y sin coordinación de marzo de 2020, los Estados del espacio Schengen fueron implementando diferentes medidas para restablecer los controles fronterizos y las restricciones en los viajes por el preocupante aumento de las variantes del coronavirus en aquel momento.

Los controles en las fronteras se sucedieron de manera indiscriminada y afectaron de manera diferente pero innegable a las libertades fundamentales del espacio Schengen. Así, se vio afectada la movilidad de los individuos en los Estados miembros y entre los Estados miembros, la libre circulación de mercancías entre Estados miembros, la movilidad de servicios físicos y online prestados entre Estados miembros y la libre circulación de capitales, aunque en términos



generales esta ha sido una de las cuatro libertades fundamentales menos afectadas (Carrera y Luk, 2020, pp. 8-9). Estas restricciones y controles tuvieron un impacto económico en sectores específicos y sobre la población, generando una intermisión de la actividad de los negocios, en la demanda de los consumidores y afectando de manera desigual a la población que, en función del estado, sufrió más o menos las consecuencias de las restricciones (Marcus, 2021).

En este sentido, las instituciones europeas actuaron en una serie de ámbitos específicos dentro del marco que les permitieron los estados con la intención de mitigar los efectos de las medidas nacionales. Entre otros, coordinaron la normativa relativa a la contratación pública de los equipos de protección personal (EPP) y medicamentos; lanzaron medidas que regulaban el reembolso de billetes de viaje o paquetes vacacionales cancelados y, en cuanto al uso de macrodatos y de la inteligencia artificial (IA), coordinaron el establecimiento de normas comunes para las aplicaciones de notificación de la exposición (a veces denominadas erróneamente como rastreo de contactos) que permitieron dar los primeros pasos hacia el restablecimiento de la *interoperabilidad transfronteriza*.

Fruto de las medidas tomadas por los estados, se espera que el PIB de la UE en su conjunto disminuya un 7,4 %, superando con creces la contracción de 2009 durante la crisis financiera mundial, y esta disminución es el resultado fundamentalmente de la combinación de tres elementos: la incertidumbre económica ocasionada por la pandemia, el alejamiento físico voluntario y obligatorio de los consumidores y las interrupciones de la cadena de suministro causadas por el cierre de fronteras y fábricas (Marcus, 2021, p. 18).

De manera concreta y especialmente significativo por la previa situación de desventaja de estos individuos, hay que resaltar que las políticas desarrolladas por los estados durante la pandemia que afectaban directamente a refugiados y asilados tuvieron consecuencias devastadoras en el marco de los derechos humanos. Así, aunque todas las medidas durante la pandemia fueron aplicadas y encuentran su justificación en la protección de la salud pública, se ha observado que, en determinados casos, fueron utilizadas a conveniencia para imponer restricciones a la circulación sin tener en cuenta el principio de no discriminación y afectaron directamente a los derechos de estos individuos. Así, en este caso concreto, los criterios de proporcionalidad y necesidad que exigía la Comisión no se cumplieron, sin que por ello se tuviera especial consideración de manera general (Ramji-Nogales y Goldner Lang, 2020, p. 597).

Por ejemplo, en marzo de 2020 Hungría suspendió indefinidamente la admisión de migrantes en sus zonas de tránsito, suspendiendo así de facto el acceso al derecho de asilo en su territorio. Por su parte, Grecia y Chipre también suspendieron temporalmente las solicitudes de asilo, mientras que Italia y Malta anunciaron que sus puertos no podían clasificarse como *lugares seguros*, estableciendo medidas restrictivas de entrada que afectaron directamente a refugiados y asilados. Bélgica cerró sus centros de llegada para los solicitantes de asilo recién llegados, suspendiendo así indirectamente y de manera temporal la tramitación de las solicitudes de asilo en su territorio. Parecido sucedió en Francia, que también suspendió todas las actividades de registro, lo que, de hecho, provocó la suspensión de todos los procedimientos de asilo. Además, los Estados miembros, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) suspendieron temporalmente los

reasentamientos provocando un descenso del 87% en las solicitudes de asilo en Estados miembros de la UE (Goldner Lang, 2020, pp. 43-45).

Todas estas medidas, nacionales y transnacionales, demostraron que, en un modelo interdependiente como el que propone el espacio Schengen, la fragmentación política lleva a la fragmentación del orden del Derecho Internacional provocando que la respuesta del derecho a la inoperabilidad transfronteriza de los Estados miembros derivara en una constante vulneración de derechos tan importantes como el de asilo y refugio. Así, la *solidaridad*, premisa en la que se sustenta la cooperación entre estados europeos en inmigración, no alcanza a cubrir las necesidades que presenta este ámbito (Goldner Lang, 2020, pp. 43-45).

Volviendo al marco general de las restricciones impuestas durante la pandemia, a pesar de lo necesaria que era la coordinación por parte de la Unión Europea, los Estados miembros, lejos de ponerla en valor, persistieron en su actitud aislacionista reforzando la escasa integración que siempre ha experimentado el espacio Schengen. Así, el *intergubernamentalismo* característico de este ámbito acentuó el papel de los Estados miembros, la interdependencia asimétrica y el poder de negociación relativo. Incluso con la confluencia de diferentes ámbitos durante la pandemia, y aunque se generaron nuevas formas de cooperación entre los estados propiciadas por la coordinación de las instituciones comunitarias, el *neofuncionalismo* tampoco puede explicar el fenómeno resultante, ya que por la suspensión del espacio Schengen no se dieron los elementos necesarios para la integración por medio del *spill-over* característico de esta teoría de las Relaciones Internacionales.

2. ¿Es positiva la interdependencia en el marco del espacio Schengen?

La interdependencia generada en el marco de la Unión Europea vincula tanto la prosperidad como la seguridad de los distintos Estados miembros como nunca antes había sucedido en el marco de las organizaciones internacionales. Cualquier intento de actuar en el plano intracomunitario de manera independiente, ignorando la necesidad de coordinación entre los Estados miembros, perjudica de manera directa a los propios estados y de manera indirecta al gran peso económico mundial que progresivamente han ido ganando los estados integrantes del espacio Schengen.

Esta *desintegración* en algunos casos y *descoordinación* en otros plantea importantes cuestiones sobre la utilidad de las teorías de las Relaciones Internacionales para entender el patrón de las respuestas dadas por los estados ante una situación tan excepcional como la ocasionada por la covid-19, por dificultar, estas entre otros, la posibilidad de fusionarlas a la luz de la interdependencia lógica en la que se crean normas o instituciones integradas en regímenes internacionales como el creado en el marco del Espacio Económico Europeo (EEE).

De acuerdo con Stephen Krasner estos regímenes se definen como el “conjunto de principios, normas, reglas y procedimientos para la toma de decisiones que rige el comportamiento de los estados en un área de la política internacional” (Krasner, 1982, pp. 185-205). Junto con organismos internacionales tales como la Organización de las Naciones Unidas (ONU) o la UE, y las convenciones básicas de la sociedad internacional —como las que establecen la soberanía



de los estados—, los regímenes internacionales constituyen una clase primordial de instituciones internacionales (Keohane, 2020, pp. 1-20).

El comportamiento de la UE en el escenario internacional —como institución— es un factor definitorio de su identidad. Esta identidad se basa en su poder económico como mercado único; este es el eje central y justificador de la integración económica del Espacio Económico Europeo. Su fortaleza en cuestiones comerciales, derivada tanto de su gran peso económico mundial como del alto nivel de integración y margen *competencial* en ámbitos transferidos a la UE —como, por ejemplo, la política comercial común— se unen a su condición de unión aduanera y mercado único, creando un régimen de interdependencia compleja que es a su vez uno de los mayores logros de la integración europea (García-Durán y Soler Millet, 2014, pp. 293-313). Ahora bien, si en un contexto de crisis como fue la pandemia las instituciones supranacionales se paralizan y permiten que los estados tomen decisiones unilaterales, la interdependencia generada que *a priori* es positiva, se convierte en un lastre y perjudica la legitimidad política internacional de la organización. Así, la diversificación de medidas, protocolos y directrices que buscan *a priori* solucionar problemas concretos respecto a las cuatro libertades fundamentales se convierten en evidencias de la falta de integración en este ámbito.

2.1. ¿Ha propiciado la pandemia nuevos modelos de interdependencia en el espacio Schengen?

El marco generado por la pandemia de la covid-19 supuso una interrupción de la movilidad humana de una magnitud sin precedentes, un fenómeno nunca visto a nivel global y menos en los casi setenta años de proyecto comunitario. Ante este incierto escenario, la universalidad del coronavirus ha precipitado o acelerado ciertas tendencias emergentes en relación con la desglobalización, la ausencia de liderazgos en la gobernanza mundial, el limitado funcionamiento del ordenamiento jurídico internacional y la fragilidad de la cooperación o la importancia de la seguridad humana, que apuntarían hacia un cambio de paradigma en la sociedad internacional.

La propia integración de los estados en el marco del espacio Schengen y en un contexto preeminentemente económico es la que ha llevado a una evidente interdependencia entre sus miembros, circunstancia que, en el marco de la integración económica, predispone por un lado a la cooperación multilateral entre organismos y estados soberanos y, por otro, a la cooperación bilateral entre países. En este sentido, la integración económica “se refiere a la política comercial de reducir o eliminar en forma discriminada barreras comerciales solo entre países confederados” lo que implica que incluyamos los acuerdos comerciales preferenciales como formas de integración, diluyendo el límite entre cooperación e integración (De Lombaerde, 1996, pp. 12-18). Así, la zona Schengen se convierte en un espacio donde se aprecia de manera clara la interdependencia entre los estados integrantes en ámbitos tan evidentes e importantes como el comercio mundial de bienes y servicios, las transferencias de capital y la conectividad de la información, gracias a internet y las redes sociales. Así, por ejemplo, observamos que durante la pandemia de la covid-19, hubo una relación directa entre, por ejemplo, la suspensión del espacio Schengen, los sistemas sanitarios de los Estados miembros y estados donantes y estados receptores.

No obstante, no solo debemos centrarnos en términos económicos. Debemos huir de

los intentos de categorización de la Unión Europea como institución meramente económica e intentar aportar una definición alternativa sobre su rol en las relaciones internacionales. Un rol que además no se subordine a las necesidades argumentativas de ninguna de las grandes teorías de las Relaciones Internacionales, ni a una determinada interpretación sobre el deber ser de la UE en el mundo (Castillo Castañeda, 2013, p. 5).

El proceso de integración europeo es una de las tendencias que con más fuerza caracterizan este comienzo de siglo. Este proceso ha acentuado de manera muy concreta a la interdependencia entre países y mercados por encima de las fronteras nacionales. Sin embargo, la relación de estos dos conceptos, integración e interdependencia, en cuanto a su origen, definición y beneficios, sigue siendo motivo de discusión.

Entendemos como interdependencia a la situación que se da entre actores internacionales al margen de los diferentes grados y/o alcances de dicha situación. Por su parte, la integración sería el proceso necesario y progresivo que permite a estos actores adecuarse a las circunstancias geopolíticas, pero sin reconocerse muchas veces en este proceso concreto los niveles de discrecionalidad que existen para adoptarla o no, así como sus diferentes formas. Dado que no existe una definición generalmente aceptada sobre lo que es estrictamente la integración económica, al incluir los acuerdos comerciales preferenciales también como formas de integración, el límite entre cooperación e integración se diluye y la pregunta sería si se trata de eliminar barreras, reducir barreras o formular nuevas políticas comunes (De Lombaerde, 1996, pp. 12-17).

A través del modelo de cooperación propuesto por la Comunidad Económica Europea en prácticamente todos los ámbitos (económicos, políticos, sociales...), la actual UE pretendía crear en el este y el centro de Europa un “entorno psicológico de confianza mutua” y “un sentimiento de pertenencia” que sustituiría cualquier relación controvertida, basada, por ejemplo, en disputas sobre territorio, minorías étnicas o cuestiones de índole histórico (O’Brennan, 2006, p. 156). Al incluir la cooperación económica en el modelo europeo y convertirse en la piedra angular del actual proyecto comunitario, nos preguntamos si tras ochenta años podemos seguir considerándolo un proceso de integración económico o si, por el contrario, ya es un estado. Podríamos, por tanto, afirmar que la interdependencia resultante debería dejar de ser algo derivado para convertirse en una característica original.

3. El espacio Schengen y su suspensión temporal

El acuerdo de Schengen fue firmado el 14 de junio de 1985 por cinco países (Francia, la República Federal de Alemania, Bélgica, Luxemburgo y los Países Bajos) en la pequeña localidad luxemburguesa de Schengen y se refería a la libre circulación de mercancías y supresión de controles fronterizos entre estos países. Años después se sumaron España y Portugal y posteriormente Italia y Austria.

El acuerdo fue reemplazado el 19 de junio de 1990 por el convenio de aplicación de Schengen, acuerdo por el que los firmantes suprimieron los controles en las fronteras interiores y trasladan esos controles a las fronteras exteriores (con terceros países). El convenio entró en vigor el 26 de marzo de 1995. Estos acuerdos, junto con todos los actos y declaraciones



adoptados por su comité ejecutivo y por los órganos creados por este, constituyen el acervo de Schengen, incorporado al Derecho de la Unión Europea el 1 de mayo de 1999, al entrar en vigor el Tratado de Ámsterdam, mediante un protocolo anexo al TUE y al TCE (Protocolo número 19).

En el citado protocolo, se disponía que los estados signatarios de los acuerdos podían iniciar una cooperación más reforzada en el ámbito de aplicación de estos; y que esta se llevaría a término en el marco institucional y jurídico de la UE, respetando siempre las disposiciones pertinentes del TUE y del TCE y se estableció que fuera el Consejo de la UE la institución que determinara la base jurídica sobre la que se fundamentara cada una de las decisiones o disposiciones que formaban parte del acervo Schengen (Donaire Villa, 2015, pp. 107-140).

La *cooperación reforzada* es la máxima representación de la integración diferenciada tan característica de la UE. Fue formulada y recogida en el Tratado de Ámsterdam y desarrollada posteriormente en el Tratado de Niza (Ushakova, 2001, pp. 39-44). La integración diferenciada permite que algunas normas y políticas de la UE, como la política monetaria, se apliquen de manera individualizada a un subconjunto de Estados miembros; mientras otras, como, por ejemplo, algunas normas del mercado interior, han sido adoptadas incluso por estados que no son miembros de la UE. Un ejemplo es el régimen de libre circulación establecido en el espacio Schengen, el cual no se aplica en algunos Estados miembros, y, sin embargo, sí en Estados no miembros (Islandia, Liechtenstein, Noruega y Suiza).

Todas estas políticas, en las que la extensión territorial de la UE y la validez de la regla de adhesión a la Unión son incongruentes, son casos de integración diferenciada, también denominada integración flexible (Holzinger y Schimmelfennig, 2012, pp. 292-305). En este sentido, la integración europea supone tal complejidad en la adaptación a nuevas políticas por los Estados miembros que estos dejan de ser un elemento homogéneo para convertirse en una serie de grupos diferenciados por el nivel y ámbito de cooperación/integración (Malamud, 2011, p. 221).

3.1. Restricciones temporales a la libre circulación durante la pandemia

A partir de marzo de 2020, el brote de coronavirus empujó a muchos Estados de la zona Schengen a reintroducir los controles fronterizos en las fronteras interiores por motivos de amenaza inmediata para el orden público. Según el artículo 28 del Código, la duración de estas medidas excepcionales debe limitarse a diez días, con la posibilidad de prolongarlas por periodos renovables de veinte días, hasta un máximo de dos meses. Un Estado miembro debe notificar a la Comisión —que emitirá un dictamen tras consultar a los demás Estados miembros— y a los demás Estados miembros antes de tomar medidas, especificando los motivos, el alcance y la duración de estas. Esta misma información debe también presentarse al Parlamento Europeo y al Consejo que coordinarán con los estados las medidas que se van a implementar.

Sin embargo, la excepcionalidad de la pandemia de la covid-19 tuvo tal impacto que los gobiernos europeos llevaron a cabo importantes medidas de contención en la primera ola del coronavirus sin recurrir al procedimiento establecido. Estas medidas podemos situarlas sobre todo entre los meses de enero y junio de 2020 y fueron tanto de contención y emergencia (enero-abril) como las posteriores de reapertura y desescalada (abril-julio) para frenar la expansión del

virus, y afectaron sustancialmente al ámbito internacional del espacio Schengen, no solo en la libre circulación de personas, sino también de bienes, servicios y capitales.

Por ello, y teniendo como fuente el documento de seguimiento del CIDOB (2022) *Medidas de contención y desescalada adoptadas por los gobiernos europeos en la primera ola del coronavirus (enero-julio 2020)*, se resumirán las medidas adoptadas por los diferentes países pertenecientes al espacio Schengen en lo relativo a las fronteras internacionales:

- Alemania cerró sus fronteras el 16/17 de marzo y su apertura parcial no se produjo hasta varios meses después, el 16 de mayo. Se sucedieron diversas etapas en la apertura, que fue progresiva y cautelosa, destacando así las fechas del 15 de junio y del 2 de julio como avance en la reapertura de las fronteras.
- Austria cerró sus fronteras el 11 de marzo hasta que, al igual que Alemania, se produjo en los meses de mayo (día 16) y junio (días 4, 5 y 16) su apertura parcial. Sin embargo, a fecha del 15 de julio, Austria decretó el cierre de fronteras para diez países.
- Bélgica, a diferencia de otros países europeos, cerró sus fronteras días más tarde, el 20 de marzo, y no las abrió parcialmente hasta el 15 de junio.
- Dinamarca, en la misma línea que los anteriores países, cerró sus fronteras entre el 14 y el 17 de marzo, y su reapertura se llevó a cabo de forma gradual a partir del 25 de mayo, aunque no se completó hasta finales de junio (entre el 15 y el 25).
- Eslovenia cerró sus fronteras entre el 10 y el 17 de marzo, y siguiendo las recomendaciones europeas, estas se mantuvieron cerradas hasta el 26 de mayo, cuando comenzó su reapertura parcial, que finalizó con la reapertura total el 8 de junio.
- España cerró sus fronteras el 17 de marzo, y no fue hasta el 21 de junio cuando empezó una reapertura parcial, que, finalmente, terminó el 1 de julio.
- Estonia, junto con Finlandia y Francia, cerraron sus fronteras el día 17 de marzo, aunque su posterior reapertura se produjo en fechas diferentes, mientras que Estonia comenzó la apertura parcial de estas entre el 15 y el 18 de mayo, y la culminó el 1 de junio. Finlandia comenzó su reapertura el 14 de mayo, y no la culminó hasta el 13 de julio, siguiendo así las mismas fechas que Francia, que las abrió parcialmente a partir del 15 de junio, finalizando la apertura el 1 de julio.
- Hungría hizo efectivo el cierre de sus fronteras a partir del 12 de marzo, aunque se prolongó hasta el 17 en determinadas zonas, y su posterior reapertura fue parcial y gradual, pues comenzaron a abrirse a partir del 24 de abril, proceso que duró hasta el mes de junio en función de la frontera y del país visitante. Sin embargo, el 15 de julio, como consecuencia de una nueva ola, el gobierno volvió a cerrar las fronteras internacionales del país.
- Islandia cerró sus fronteras el 20 de marzo, días más tarde que la mayoría de los países europeos, y su apertura fue parcial a partir del 15 de junio, terminando con la reapertura completa un mes más tarde, el 15 de julio.
- Italia, en la misma línea que los países vecinos, cerró sus fronteras el 17 de marzo, y aunque las abrió parcialmente entre los días de 3 al 30 de junio, culminando el 1 de julio su reapertura, las fronteras permanecieron cerradas a diez países hasta el 10 de julio.
- Letonia y Lituania coincidieron en el cierre de sus fronteras el 17 de marzo, sin embargo, la fecha de reapertura fue diferente en ambas, mientras que Letonia prolongó su reapertura parcial desde el 15 de mayo hasta el 1 de julio, Lituania comenzó la reapertura el 30



de abril y la finalizó el 12 de junio, si bien, es importante destacar que esta reapertura de fronteras también fue parcial y gradual, y se llevó a cabo a lo largo de tres meses.

- Luxemburgo, a diferencia del resto de países del espacio Schengen, no llegó a cerrar totalmente, sino que fue un cierre parcial de las fronteras, que finalizó con la respectiva reapertura entre el 15 al 29 de mayo.
- Noruega cerró sus fronteras el 16 de marzo, y su reapertura se produjo de forma parcial a partir del 13 de mayo, culminándose el 15 de junio. En esta misma línea, los comercios no esenciales cerraron sus puertas el 12 de marzo, y abrieron gradualmente desde el 11 de mayo hasta el 15 de junio.
- Países Bajos cerró parcialmente sus fronteras a partir del 17-19 de marzo, y, de igual manera, las abrió parcialmente el 1 de junio, 1 de julio y 1 de septiembre.
- Polonia cerró sus fronteras entre el 15 y el 17 de marzo, y las abrió parcialmente entre el 12 y el 13 de junio.
- Portugal cerró sus fronteras entre el 16 y el 17 de marzo, y su reapertura se hizo efectiva de forma parcial entre el 15 de junio y el 1 de julio.
- Suecia, por su parte, cerró parcialmente sus fronteras el 19 de marzo, y su apertura parcial se produjo algo más tarde que la media de países europeos, pues, aunque se inició el 4 de julio, se prorrogó hasta el 31 de agosto.
- Suiza cerró sus fronteras el día 17 de marzo, y las abrió parcialmente a partir del 16 de mayo, finalizando la reapertura total el 20 de julio.

De manera general la UE —y en concreto el Parlamento Europeo— criticó que los Estados miembros aportaran pocas justificaciones en sus notificaciones oficiales con arreglo al Código de Fronteras Schengen, en cuanto a la manera en que los controles fronterizos eran un medio adecuado para limitar la propagación de la covid-19. Al fin y al cabo, como se expresa en el Preámbulo del Código de Fronteras Schengen:

“el control fronterizo no se efectúa únicamente en interés de los Estados miembros en cuyas fronteras exteriores se realiza, sino en interés del conjunto de los Estados miembros que han suprimido los controles en sus fronteras interiores” y debe contribuir “a la lucha contra la inmigración clandestina y la trata de seres humanos, así como la prevención de cualquier amenaza a la seguridad interior, el orden público, a la salud pública y a las relaciones internacionales de los Estados miembros” (Reglamento UE 2016/399, 2016).

Pese al régimen de libertad que establece Schengen en términos generales, en casos concretos los países participantes pueden efectuar controles tanto a personas como controles aduaneros en su territorio nacional en el marco de control policial, aduanero o de inmigración. Es posible realizar acciones de cooperación entre distintos actores y niveles jerárquicos sin tener que recurrir a la nacionalización de las medidas. Ahora bien, en efecto, la interdependencia rara vez es simétrica en el sentido de que afecta por igual a todas las partes, por lo que esperar beneficios inmediatos de esta cooperación no debe ser el fin. Los actores deben buscar un equilibrio entre las diferentes alternativas que se les presentan cuando un hecho internacional los afecta. Así, teniendo

en cuenta los dos conceptos fundamentales que se encuentran vinculados a la interdependencia: sensibilidad y vulnerabilidad, los estados deben ser conscientes de que los problemas globales les afectan y las soluciones nacionalistas solo conducen a una mayor fragmentación e inestabilidad internacional (Kissinger, 2020).

El artículo 29 del Código de Fronteras hace referencia a supuestos en que “el funcionamiento global de Schengen está en riesgo como resultado de deficiencias serias y persistentes en el control de las fronteras exteriores”. Dado el carácter excepcional de estas medidas, el artículo 30 reitera que para el restablecimiento temporal de controles fronterizos y

“en vista del carácter políticamente delicado de dichas medidas, que afectan a competencias ejecutivas y coercitivas nacionales en relación con los controles en las fronteras interiores, deben conferirse al Consejo, a propuesta de la Comisión, competencias de ejecución para adoptar recomendaciones en virtud de ese procedimiento específico a escala de la Unión”.

La UE, con la intención de mitigar los efectos de las medidas nacionales, dio luz verde a relativamente numerosos reglamentos y decisiones que buscan coordinar las acciones de estos en materias como la salud pública:

- Reglamento (UE) 2022/1034 del Parlamento Europeo y del Consejo de 29 de junio de 2022 por el que se modifica el Reglamento (UE) 2021/953 relativo a un marco para la expedición, verificación y aceptación de certificados covid-19 interoperables de vacunación, de prueba diagnóstica y de recuperación (certificado covid digital de la UE) a fin de facilitar la libre circulación durante la pandemia de covid-19 (texto pertinente a efectos del EEE).
- Reglamento (UE) 2022/1035 del Parlamento Europeo y del Consejo de 29 de junio de 2022 por el que se modifica el Reglamento (UE) 2021/954, relativo a un marco para la expedición, verificación y aceptación de certificados covid-19 interoperables de vacunación, de prueba diagnóstica y de recuperación (certificado covid digital de la UE) con respecto a los nacionales de terceros países que se encuentren o residan legalmente en los territorios de los Estados miembros durante la pandemia de covid-19.
- Reglamento Delegado (UE) 2022/256 de la Comisión de 22 de febrero de 2022 por el que se modifica el Reglamento (UE) 2021/953 del Parlamento Europeo y del Consejo en lo que respecta a la expedición de certificados de recuperación basados en pruebas rápidas de antígenos (texto pertinente a efectos del EEE).
- Decisión de Ejecución (UE) 2021/2301 de la Comisión de 21 de diciembre de 2021 que modifica la Decisión de Ejecución (UE) 2021/1073 de la Comisión por la que se establecen especificaciones técnicas y normas relativas a la aplicación del marco de confianza para el certificado covid digital de la UE establecido por el Reglamento (UE) 2021/953 del Parlamento Europeo y del Consejo (texto pertinente a efectos del EEE).

Del mismo modo, la UE dio luz verde a reglamentos y decisiones que buscan coordinar las acciones de estos en cuestiones de mercado interior:



- Reglamento (UE) 2020/873 del Parlamento Europeo y del Consejo de 24 de junio de 2020 por el que se modifican el Reglamento (UE) 575/2013 y el Reglamento (UE) 2019/876 en lo relativo a determinadas adaptaciones realizadas en respuesta a la pandemia de covid-19.
- Reglamento (UE) 2020/561 del Parlamento Europeo y del Consejo de 23 de abril de 2020 por el que se modifica el Reglamento (UE) 2017/745 sobre los productos sanitarios en relación con las fechas de aplicación de algunas de sus disposiciones (texto pertinente a efectos del EEE).
- Decisión de Ejecución (UE) 2021/2185 de la Comisión de 6 de diciembre de 2021 relativa a la ampliación de la medida adoptada por el Instituto de Salud y Seguridad del Reino Unido a fin de permitir la comercialización y el uso del biocida gel hidroalcohólico Microclean de conformidad con el artículo 55, apartado 1, del Reglamento (UE) 528/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo.
- Decisión de Ejecución (UE) 2021/2184 de la Comisión de 6 de diciembre de 2021 relativa a la ampliación de las medidas adoptadas por el Instituto de Salud y Seguridad del Reino Unido a fin de permitir la comercialización y el uso de cinco biocidas desinfectantes de manos de conformidad con el artículo 55, apartado 1, del Reglamento (UE) 528/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo.

Comprobamos que, dada la falta de integración en el espacio de Libertad, Seguridad y Justicia, en este ámbito, tal y como sucede con el espacio Schengen, solo encontramos recomendaciones y comunicaciones, y no actos legislativos vinculantes², demostrando que, en periodos de crisis, aspectos como la movilidad humana transfronteriza, se mantiene o se ralentiza en contra de la dinamización de la globalización del conocimiento y la tecnología (Fanjul, 2019).

Conclusiones

No es la primera vez que el espacio Schengen se ve afectado por fenómenos tan *impredecibles* como ha sido la pandemia. Aunque el Código no menciona expresamente la reintroducción de controles en las fronteras interiores en caso de amenazas para la salud pública, la Comisión Europea interpretó y dio a entender que, en una situación extremadamente crítica, el riesgo planteado por una enfermedad contagiosa puede equipararse a una amenaza para el orden público o la seguridad interior.

Así, el artículo 28 del Código de Fronteras Schengen prevé la posibilidad ante “amenazas imprevistas” de “restablecer inmediatamente los controles fronterizos en las fronteras interiores por un período limitado no superior a diez días”. Sin embargo, a diferencia de los supuestos previos en los que se activó este artículo (lo hizo Alemania en 2015 durante la crisis de refugiados ocasionada por la guerra de Siria) los acontecimientos actuales han manifestado de manera muy diferente las interdependencias a las que se enfrenta la sociedad mundial de manera general y han revelado las fracturas políticas que sufre la Unión Europea en particular.

² Véanse diferentes Recomendaciones de la UE en este sentido, por ejemplo sobre la restricción temporal de los viajes no esenciales a la UE o sobre la aplicación de la restricción temporal de los viajes no esenciales a la UE, sobre la facilitación del régimen de tránsito para la repatriación de los ciudadanos de la UE y sobre sus efectos en la política de visados.

Fruto de las medidas de carácter nacional y normalmente fragmentadas de los Estados miembros del espacio Schengen se han puesto de manifiesto los vacíos existentes en unos modelos con pocos mecanismos de coordinación que, en el ámbito europeo, han imposibilitado aprovechar lo mejor de un modelo de integración. Las actuaciones nacionales han restado eficacia a la respuesta de la UE para garantizar las cuatro libertades fundamentales en el espacio Schengen y mitigar su impacto en lo que siempre se ha considerado uno de los logros más notables (si no el *logro*) de la integración europea, el mercado único.

Por lo expuesto en este artículo, al contrario de lo que proponen las teorías más clásicas, no debemos acudir a modelos diseñados para alcanzar la plena autonomía o independencia de posibles o necesarias actuaciones conjuntas ya que la integración política entre los estados es en este caso escasa y se mantiene en tanto en cuanto sirve a los intereses nacionales de los estados. Por el contrario, necesitamos apostar por la institucionalización efectiva de las relaciones transnacionales y transgubernamentales si queremos que la UE despliegue sus capacidades en el ámbito internacional más allá de su identidad normativa. El racionalismo más clásico, el funcionalismo o incluso el intergubernamentalismo no aciertan a proponer un modelo adecuado para aplicar en eventuales situaciones análogas a la vivida en marzo en 2020.

En efecto, durante la pandemia hemos visto cómo los estados, en un intento de proteger la salud imponiendo restricciones y prohibiciones nacionales, han perjudicado de manera muy significativa a la libertad de circulación, casi proclamando que ambas realidades se excluyen mutuamente. Si algo hemos aprendido, es que conceptos como la seguridad nacional y los enfoques tradicionales de las Relaciones Internacionales resultan insuficientes para analizar los problemas del complejo sistema europeo actual. Es necesario recurrir a modelos institucionalizados que nos lleven más allá del realismo político clásico. Esto es, a través de una praxis institucional que determine unas políticas reguladoras que sean, a su vez, definidas por unas organizaciones transnacionales y que estén determinadas por unos actores intergubernamentales —los estados integrados en el espacio Schengen—. Estas políticas no deben estar controladas completamente por los gobiernos ya que, de ser así, se restringen los canales de participación y se reducen los potenciales vínculos entre los estados integrantes en la relación, propiciando la aparición de agendas unilaterales en contra de la colaboración global para la solución de los fenómenos específicos.

La crisis sanitaria ha demostrado que se debe tener en cuenta un modelo basado en la integración y la cooperación y que de ello resulta un modelo claramente interdependiente. Así, para una interdependencia positiva, debe darse una correcta articulación entre pautas intergubernamentales. En este sentido, y en el marco de la acción europea, la coordinación entre esta y el protagonismo nacional tal vez hubieran conseguido mitigar el efecto inevitable de la pandemia. ●

Referencias

- Cardinale, M.E. (2021). La cuestión fronteriza y la crisis epidemiológica en Europa y América del Sur: una mirada desde las Relaciones Internacionales. *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, I (16), 177-196.
- Carrera, S. y Luk, N.C. (2020). Love thy neighbour? Coronavirus politics and their impact on EU freedoms and rule of law in the Schengen Area. *CEPS Paper in Liberty and Security in Europe*, (4).



- Castillo Castañeda, A. (2013). Perspectivas y dimensiones de una gobernanza global: el futuro de la Unión Europea como actor internacional. OASIS: Observatorio de Análisis de los Sistemas Internacionales, 18.
- Ortiz de Zárate, R. (2022). Medidas de contención y desescalada adoptadas por los gobiernos europeos frente al coronavirus (enero-julio 2020). Recuperado de: https://www.cidob.org/biografias_lideres_politicos/organismos/union_europea/COVID_19_la_respuesta_de_europa_contra_la_pandemia (21.12.22).
- Crawford, S. y Ostrom, E. (1995). A grammar of institutions. *American Political Science Review*, 3 (89), 582-600.
- Donaire Villa, F.J. (2015). El acervo de Schengen como instrumento y escenario de coordinación en el espacio de libertad, seguridad y justicia. En Donaire Villa, F.J. y Olesti Rayo, A. (Coords.). *Técnicas y ámbitos de coordinación en el espacio de libertad, seguridad y justicia* (pp. 107-140). Marcial Pons.
- Fanjul, E. (2019). Los cambios estructurales de la globalización. Recuperado de: <https://blog.realinstitutoelcano.org/los-cambios-estructurales-de-la-globalizacion/> (21.12.22).
- Forcada, I. (2006). El ordenamiento jurídico internacional entre el caos y el orden: Consecuencias de la fragmentación del "sistema" para una docencia socialmente significativa. *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, 11, 1-21.
- García-Durán, O. y Millet Soler, M. (2014). La Unión Europea en el comercio internacional (OMC). En Barbé, E. (Coord.). *La Unión Europea en las Relaciones Internacionales* (pp. 293-313). Tecnos.
- García i Segura, C. (2015). La escuela inglesa y la teoría de la sociedad internacional: propuestas, críticas y reformulación. En Del Arrenal Moyúa, C. y Sanahuja Perales, J.A. (Coords.). *Teoría de las Relaciones Internacionales* (pp. 269-300). Tecnos.
- Grevi, G. (2009). The Interpolar world: a new scenario. *Occasional Papers*, 79.
- Holzinger, K. y Schimelfennig, F. (2012). Differentiated Integration in the European Union: Many Concepts, Sparse Theory. *Few data. Journal of European Public Policy*, 2 (19), 292-305.
- Keohane, R.O. (2020). Neoliberal institutionalism: A perspective on world politics. En Keohane, R.O. (Comp.). *International Institutions and State Power. Essays In International Relations Theory* (pp. 1-20). Routledge.
- Keohane, R.O. y Nye J.S. (2015). Power and Interdependence. En Betts, R.K. (Ed.). *Conflict After the Cold War* (pp. 174-181). Routledge.
- Keohane, R.O. y Nye J.S. (1998). Power and Interdependence in the Information Age. *Foreign Affairs*, 5 (77), 81-94. <https://doi.org/10.2307/20049052>
- Keohane, R.O. y Nye J.S. (1973). Power and Interdependence. *Survival*, 4 (15), 158-165. <https://doi.org/10.1080/00396337308441409>
- Kissinger, H.A. (2020). The Coronavirus Pandemic Will Forever Alter the World Order. *The Wall Street Journal*, 3 (4).
- Krasner, S.D. (1982). Structural causes and regime consequences: regimes as intervening variables. *International Organization*, 2 (36), 185-205.
- Goldner Lang, I. (2020). No Solidarity without Loyalty: Why Do Member States Violate EU Migration and Asylum Law and What Can Be Done? *European Journal of Migration and Law*, 22 (1), 39-59.
- Goldner Lang, I. (2021). "Laws of Fear" in the EU: The Precautionary Principle and Public Health Restrictions to Free Movement of Persons in the Time of COVID-19. *European Journal of Risk Regulation*, 1-24. <https://doi.org/10.1017/err.2020.120>
- De Lombaerde, P. (1996). Integración internacional: un marco conceptual y teórico. Algunos comentarios acerca del artículo de Franco y Robles. *Colombia Internacional*, 33, 12-17. <https://doi.org/10.7440/colombiaint33.1996.01>
- Malamud, A. (2011). Conceptos, teorías y debates sobre la integración regional. *Norteamérica*, 2 (6), 219-249.
- Marcus, J.S., Poitiers, N.F., Guetta-Jeanrenaud, L., Grzegorzczak, M., Röhrner, N., Buckingham, S., Hortal Foronda, F. y Pelkmans, J. (2021). The impact of COVID-19 on the Internal Market. Committee on Internal Market and Consumer Protection, Policy Department for Economic, Scientific and Quality of Life Policies, European Parliament. Recuperado de: [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/IPOLE_STU\(2021\)658219](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/IPOLE_STU(2021)658219) (21.12.22).
- Mc Cormick, J. (2014). *Understanding the European Union. A Concise introduction*. Palgrave Macmillan.
- Navarro Cid, J. (2000). Gestión de organizaciones: gestión del caos. *Dirección y Organización*, 23, 136-145. <https://doi.org/10.37610/dyo.v0i23.265>
- O'Brennan, J. (2006). *The Eastern Enlargement of the European Union*. Routledge.
- Pontes Nogueira, J., Huysmans, J. y Vitón García, G. (2022). La contribución de la Sociología Política Internacional al pensamiento crítico en Relaciones Internacionales. *Relaciones Internacionales*, 50, 85-105. <https://doi.org/10.15366/relacionesinternacionales2022.50.004>
- Ramji-Nogales, J. y Goldner Lang, I. (2020). Freedom of movement, migration, and borders. *Journal of Human Rights*, 19 (5), 593-602. <https://doi.org/10.1080/14754835.2020.1830045>
- Reglamento (UE) 2016/399 del Parlamento Europeo y del Consejo de 9 de marzo de 2016 por el que se establece un Código de normas de la Unión para el cruce de personas por las fronteras (Código de Fronteras Schengen). Recuperado de: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/LSU/?uri=CELEX:32016R0399> (21.12.22).
- Tokatlian, J.G. y Pardo, R. (1990). La teoría de la interdependencia: ¿Un paradigma alternativo al realismo? *Estudios Internacionales*, 91 (23), 339-382. <https://doi.org/10.5354/0719-3769.1990.15518>
- European Asylum Support Office (2020). Record Low Number of Asylum Applications Lodged in EU. Recuperado de: <https://www.easo.europa.eu/news-events/record-low-number-asylum-applicationslodged-eu> (21.12.22).
- Ushakova, T. (2001). La integración diferenciada y la ampliación de la Unión Europea. *Unión Europea Aranzadi*, 12 (28), 39-44.



Análisis de las Apps Covid en la Unión Europea: entre la excepcionalidad y la protección de los derechos fundamentales

JEDIAEL A. DE DOMPABLO
Y SARA S. VELASCO*

RESUMEN

Los retos a los que se enfrenta la Unión Europea crean en ocasiones situaciones de tensión, en las que la organización debe responder al mismo tiempo a la protección y garantía de los derechos fundamentales de su ciudadanía, y a necesidades de índole global que excepcionalmente requieren la suspensión de esos mismos derechos por un bien mayor. Este fue el caso durante la pandemia de 2020, en el que la Unión Europea y los Estados miembros decretaron cuarentenas en contra de la libertad de movimiento, para restringir los contactos e intentar contener los contagios. En este contexto se produjo también una implementación de políticas digitales para afrontar la gestión de la crisis, en concreto nos referimos a las aplicaciones covid de rastreo y vigilancia de los contactos entre individuos.

Estas aplicaciones estaban sujetas a los requisitos y garantías del marco legislativo comunitario, que hemos visto evolucionar en los últimos dos años, para hacer frente a la creciente digitalización de los servicios públicos. El caso de las aplicaciones covid es paradigmático para observar cómo se ha producido esa adaptación. La injerencia de los estados de forma excepcional durante la crisis, pero regulada hoy en instrumentos de coordinación comunitarios, ha creado nuevos marcos de navegación en internet. Los usuarios cuentan ahora con un nuevo nivel de protección de sus datos personales y su derecho a la privacidad, que si bien venía garantizada por el Reglamento de Protección de Datos (679/2016), ha dado un importante paso adelante con la aceleración de la digitalización de la administración durante la pandemia.

Además, a través de una crítica desde la teoría contractual, podemos ver cómo la Unión Europea ha respondido a las dinámicas globales a nivel de normativa digital, priorizando hoy un sistema de contrapesos y límites tanto a las empresas como a las administraciones públicas, en su intercambio con los usuarios en internet. Las aplicaciones covid materializan esas limitaciones y garantías de protección de los usuarios (esencialmente de su privacidad y derechos fundamentales), que nos llevan a plantear la creación de un nuevo contrato social digital, igual que se ha transformado en otras ocasiones para responder a cuestiones como la clase, el género, la raza y la ecología.

PALABRAS CLAVE

Contrato digital; aplicaciones covid; excepcionalidad; Unión Europea; protección de datos.



TITLE

Analysis of Covid Apps in the European Union: between exceptionality and protection of fundamental rights

EXTENDED ABSTRACT

The challenges facing the European Union (EU) can sometimes create tensions, in which the organization must answer both to the protection and guarantee of the fundamental rights of its citizens, and to global needs that exceptionally require the suspension of those same rights for the greater good. In its liberal political tradition that believes in the existence of a public and a private sphere, it has established systems of checks and balances, rule of law and stable institutions to protect the rights

DOI:

<https://doi.org/10.15366/relacionesinternacionales2023.52.010>

Formato de citación recomendado:

DE DOMPABLO, Jaedial A. y VELASCO, Sara S. (2023). "Análisis de las Apps Covid en la Unión Europea: entre la excepcionalidad y la protección de los derechos fundamentales", *Relaciones Internacionales*, n° 52, pp. 191-214

* Jedial A. DE
DOMPABLO,

Universidad Autónoma
de Madrid. Contacto:
jedial.alvarez@gmail.
com

Sara S. VELASCO,

Universidad Rey Juan
Carlos. Contacto: sara.
sotovela@gmail.com

Recibido:

05/09/2022

Aceptado:

28/01/2023

and freedoms of its citizens. Yet sometimes these must be suspended in cases of exceptionality for their own preservation.

This was the case during the 2020 pandemic, when the European Union and its member States decreed quarantines against the consolidated and fundamental freedom of movement of persons, to restrict contacts and try to contain contagions. In this context, digital policies were also implemented to deal with crisis management, like Covid applications for tracing and monitoring contacts between individuals. This invasion of the private sphere of citizens had to be accompanied by a set of limitations and guarantees, to protect this inherent and private individual's right.

These applications were subject to the requirements of the European legislative framework (the commonly known *acquis communautaire*), which included several legal instruments laid out by the EU to create a framework to guide the performance of its member-state Governments on this matter. Apart from the GDPR and the ePrivacy Directive, we underline the importance of Recommendation (EU) 2020/518 that connects health rights, health management and data protection; and also, the importance of Communication 2020/C 124 I/01 that set a series of ideal elements to guide apps functions, and established the importance that it is Government agencies that manage digital apps, so there is a guarantee of the protection of citizens' rights.

Through the comparative study of how apps were managed when they first appeared in 2020 throughout most of 2021, and how apps evolved (both in management and use) in 2021 and throughout 2022, we can address the evolution of EU policy on digital matters, which have meant to create new frameworks for internet navigation. At first, there were 24 different apps for the 24 out of 27 Member States who decided to create and promote the use of these instruments among their citizens. Most of them were managed by national authorities (except for Austria and Romania who were managed by Red Cross and a local NGO respectively), and were developed by a public-private collaboration, or only public agencies. At the end of the crisis, at least politically since societal weariness and the economic crisis rendered it difficult to keep up the restrictions introduced in the spring of 2020, in June 2021 the EU created its GreenPass or vaccination passport. This policy was implemented in most countries and even though 24 different national health services were still in place, they all used the EU passport, available to citizens via their national health websites or apps.

Even though the exceptionality of the pandemic has ended, one of the outcomes has been the establishment of a system of data gathering, storage and management for public means, managed by National Authorities, which has technically created a digital contract where the State guarantees citizens' digital rights. This is even more important as we attend to an increase in the digitalization of public services, especially since 2020. The changes were thus promoted in a state of exception during the crisis to regulate Government interference in the citizen's private sphere but have laid a roadmap for the development of the digital framework, which may lead to the conclusion of a digital social contract.

The social contract appears in the EU's liberal tradition as a metaphor of the relation between the State and the individual, it defines the notion of sovereignty as the set of rights possessed by the citizen that may be subject to special protection. Hence, the social contract serves as the basis for creating modern societies, yet it is not permanent and can (and will) change when societies change accordingly. Several critiques have been made to the original social contract, creating new and developed contracts, including the class critique (from worker's movements and Marxism during the 19th Century to Piketty's present denouncing of social inequalities), the gender critique (as Carole Pateman's *Sexual Contract* puts it, the social contract institutionalized patriarchy), the racial critique (where Charles W. Mills develops the gender critique from a racial point of view where the social contract created a system of domination by the Western world) and finally the environmental critique (where it advocates claim for an eco-social contract or a nature social contract that shifts the approach to a bio-centric system).

Therefore, the contract serves as a theoretical framework that can be changed, and in this case, it challenges the evolution towards a digital social contract. The evolution of internet and tech structures that support the web and its processes has been marked by three stages: its birth in the 80s by the hand of the State and linked to military research; its deregulation during the 90s and the privatization of the main telecommunications enterprises (in the case of the EU, the digital policy followed this trend); and the consolidation of a digital sphere in the 21st century, where the EU has taken a step back and created a set of instruments to guarantee the protection and freedom of its citizens when they navigate the internet.

We can see how the EU has responded to global dynamics at the level of digital regulation, prioritizing today a multi-stakeholder system with several actors, and counterweights and limits for both companies and public administrations in their exchange with users on the internet. With the emergence of new spaces for social relations such as in the digital sphere, new types of sovereignty must be considered in order to guarantee the rights and privacy of users (we must not forget the importance of the separation between spheres, as fear liberalism reminds us, and of limiting exceptionality to those circumstances that really appear as such).

Once the foundations on which the model of digital guarantees can be developed have been laid, the next step can be the creation of a real digital contract between users and the state on the internet. However, the contract is but an idea of reason for understanding politics and institutions, which begs the question of what digital politics we aspire to as societies.

KEYWORDS

Digital contract; Covid apps; exceptionality; European Union; data protection.



Introducción¹

La pandemia del covid-19 ha puesto de manifiesto a nivel regional, en la Unión Europea, una serie de retos institucionales relacionados con la capacidad de dar una respuesta común a una situación excepcional. Para hacer frente a la crisis que se ha desarrollado en estos dos años, uno de los instrumentos implementados por los estados fue la aplicación de las nuevas tecnologías (TICs)² para gestionar y paliar en la medida de lo posible los efectos de la pandemia.

La aparición de aplicaciones de rastreo o seguimiento de contagios y su reconversión en aplicaciones sanitarias a partir de la segunda mitad de 2020 constituye un caso paradigmático para analizar cómo la organización ha gestionado la crisis, principalmente porque partimos de un supuesto que es común para todos los Estados miembros: su pertenencia a la Unión Europea. Esta característica compartida ofrece un marco jurídico muy concreto que tiene que ver con la obligatoriedad de adopción de ciertos instrumentos con carácter transversal, y que responde a una tradición política liberal que se ha desarrollado en el continente desde el siglo XIX: el contrato social.

Esta tradición política supone la existencia de dos esferas separadas, una pública y una privada, que sirven para articular los intereses y derechos de los individuos en sus relaciones con el estado, al tiempo que limita la injerencia de los poderes públicos en la vida de la ciudadanía, constituyendo una relación de soberanía. Veremos que el contrato social resultante de estas negociaciones no es inmanente en el tiempo, sino que evoluciona conforme se desarrollan las sociedades para dar respuesta a nuevas necesidades o la incorporación de nuevos sujetos. Además, el contrato exige una definición exhaustiva de los casos y condiciones en que las limitaciones a la interferencia en lo privado pueden ser suspendidas a través de la definición de marcos de excepcionalidad, como es precisamente el caso de una crisis sanitaria global. Esta situación es la que genera una tensión en el modelo liberal europeo en cuanto sus instituciones deben conjugar la protección y garantía de unos derechos fundamentales privados (como es la libertad de movimiento) y unos públicos (como la sanidad).

Para la Unión Europea, el modelo de gobernanza digital responde a un esquema *multistakeholder* en el que se respetan los intereses plurales de varios sujetos: estado, individuos y empresas. Este modelo exige una redefinición del contrato social clásico en un contrato social digital en el que se protejan los intereses y derechos propios de la esfera de lo privado de la ciudadanía. La organización creará una serie de instrumentos jurídicos que pasan a formar parte de su acervo con el objetivo de sentar las bases de ese nuevo contrato social digital y garantizar que se respetan los derechos fundamentales.

En esa investigación haremos primero una presentación del marco jurídico que afecta a la ciudadanía europea en su interacción digital y la protección de su privacidad, que tiene carácter comunitario, seguido de un estudio de cómo cambiaron las *Covid Tracing Apps* desde su aparición en

¹ Esta investigación fue inicialmente financiada por el Institute of European Democrats en 2020 para el que se redactó un *policy report* sobre el papel inicial de las Apps Covid como herramientas de control sanitario. La investigación se ha desarrollado para incluir nuevas cuestiones y retos que han surgido desde entonces

² Las tecnologías de la información y de las comunicaciones (TIC) son un término que se utiliza actualmente para hacer referencia a una gama amplia de servicios, aplicaciones, y tecnologías, que utilizan diversos tipos de equipos y de programas informáticos, y que a menudo se transmiten a través de las redes de telecomunicaciones (Comisión Europea, 2001)

2020 hasta su consolidación como herramientas de salud digital en 2021 (en lugar de desaparecer con el levantamiento de las restricciones, se reconvirtieron en sistemas de información para el ciudadano como por ejemplo a través de la función de *Pasaporte Covid*).

Por último, haremos un análisis crítico de las tensiones generadas en la organización al verse en una situación de excepcionalidad como ha sido la pandemia. Desde la teoría contractual analizaremos cómo ha cambiado el contrato social desde varios enfoques (la clase, el género, la raza o la ecología), por lo que su reconversión desde el punto de vista digital no es sólo posible, sino que va a suponer una prioridad ya que las políticas públicas que se implementan tienden cada vez más a la digitalización (siguiendo el caso paradigmático de las aplicaciones covid).

I. Aspectos teórico metodológicos

A continuación, presentamos las herramientas teórico metodológicas utilizadas, que servirán para analizar las tensiones generadas dentro de la Unión Europea a raíz de la implementación de aplicaciones digitales durante la pandemia con el fin de controlar y aliviar la incidencia de la enfermedad.

En primer lugar, aplicamos un enfoque comparado sobre el caso de estudio de las aplicaciones covid (las *Covid Tracing Apps*, como se explicará más adelante). Para ello delimitamos el objeto de forma espacial (tomando como referencia únicamente los países miembros de la Unión Europea) y temporal (dividida en dos períodos que responden a los años que han pasado desde el inicio de la pandemia en 2020). Como se verá, la exclusión de países no miembros de la Unión Europea responde a una necesidad de mantener constantes los estados a quienes afecta el marco legislativo supranacional, que será el que cambie demostrando cómo la normativa europea se adapta a la evolución de las necesidades digitales que acompañan al desarrollo y uso de las aplicaciones.

La segunda parte será la realización de un análisis crítico desde la teoría contractual, para poner de manifiesto cómo la Unión ha abordado la tensión generada en su seno con la implementación de dichas aplicaciones. Esta tensión se produce entre la tradición liberal sobre la que se construyen las instituciones europeas desde el Tratado de Roma de 1957 (y que recoge la filosofía liberal europea que se desarrolla desde el siglo XIX), a partir de la cual se crean dos esferas (la pública y la privada) y una serie de derechos inalienables, inherentes y fundamentales de las personas cuya disposición por parte del estado está claramente tasada en situaciones excepcionales. Derechos que se han recogido de forma positiva en los distintos textos que dirigen la actuación de las instituciones europeas, como la Carta de Derechos de la Unión Europea (Carta de Niza, 2000) o el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE, 2010).

Veremos que el contrato social no es inmanente, aunque sí relativamente rígido, y que desde la modernidad se ha adaptado por cuestiones de clase, género, anticolonialismo y ecología. Por ello a través de los cambios en el marco jurídico que ha desarrollado la Unión Europea en el ámbito digital, podemos comprobar que también se ha creado un nuevo espacio para el contrato digital, y que éste evoluciona para adaptarse no sólo a las necesidades de los y las usuarias, también



para aliviar las tensiones producidas entre la defensa y suspensión de derechos fundamentales en la organización ante casos de excepcionalidad.

1.1 Delimitación del objeto y de la legislación aplicable

En primer lugar, es importante delimitar en espacio el objeto de esta investigación. En este caso nos centramos exclusivamente en los Estados miembros de la Unión Europea y su uso de herramientas digitales para enfrentarse a la crisis del covid-19, lo que excluye, por lo tanto, a países que se encuentran en la región como puede ser Suiza, y los estados que una vez fueron miembros pero que han abandonado la organización, es decir, el Reino Unido. Aunque podría argumentarse sobre motivos culturales o sociales la inclusión de algunos países más de los actuales veintisiete, existe un importante motivo de exclusión que responde a la sujeción legal en materia de tratamiento de datos personales y protección en el ámbito digital de los ciudadanos y las ciudadanas europeos, que en otros países de la región no se aplican.

Además, la obligatoriedad de los miembros de asumir el acervo comunitario supone que, aunque algunos países estén evolucionando hacia posiciones más autoritarias, subyace una base común de aceptación de ciertos principios liberales (recogidos concretamente en los criterios de Copenhague de 1993), por lo que no valoraremos las tendencias que algunos autores han calificado como iliberales, como puede ser el caso de la deriva de Polonia (Grzymala-Busse, 2018) o de Hungría (Bíró-Nagy, 2017).

Esta premisa delimita toda normativa europea, ya se trate de directivas, reglamentos, recomendaciones o cualquier otro instrumento legal o político que emane de las instituciones y que sólo se aplica según las limitaciones establecidas en los tratados. Por ejemplo, el Reglamento Europeo de Protección de Datos (GDPR, por sus siglas en inglés), el R679/2016, se aplica únicamente sobre los marcos legislativos de los Estados miembros, y por tanto ampliar la investigación a otros estados con legislaciones diferentes, aunque interesante desde el punto de vista del conocimiento, resultaría fuera de los límites de esta investigación.

En cuanto al tiempo, la crisis del covid-19 estalló en primavera de 2020. Veremos que los estados entendieron rápidamente la utilidad y eficiencia de la aplicación de nuevas tecnologías al control de los efectos de la pandemia. Ya fuera para trazar los contactos y posibles contagios, como para asegurar el cumplimiento de las cuarentenas, o, posteriormente, para convertirse en cartillas de vacunación, las aplicaciones móviles proliferaron rápidamente entre los Estados miembros. En este sentido haremos una división en dos momentos diferentes.

Un primer momento entorno al momento álgido de la crisis, el período 2020-2021, donde las aplicaciones tendrán una función primaria de seguimiento de los contagios. De hecho se denominarán *Covid tracing apps* o *Covid tracking apps*, que se traduciría como aplicaciones para rastrear el covid-19. En un segundo período, desde primavera de 2021, cuando empiezan a administrarse las vacunas entre la población de forma generalizada y las aplicaciones cambian de uso para convertirse en cartillas de vacunación o formas de acceder digitalmente al *pasaporte Covid* y poder viajar entre países cumpliendo con las legislaciones internas. Con estos dos períodos podremos hacer una comparación de las transformaciones que se han producido, observando

además cómo en algunos Estados miembros las aplicaciones se han desactivado, dando paso a otras formas de información o gestión sanitaria.

2. Excepcionalidad y tecnología durante la pandemia

La pandemia del covid-19 supuso para los países de la Unión Europea una crisis sin precedentes, que golpeó a las sociedades en todos los aspectos. La reacción de los estados para poder enfrentarse a las consecuencias fue la declaración de distintas formas de Estados de excepción (de emergencia, de urgencia, de alarma, etcétera), para poder poner en suspenso sus propias instituciones con objetivo de preservarlas y gestionar de forma más efectiva una situación extraordinaria. Una de las medidas más habituales en la primavera de 2020 fue el decreto de cuarentena para las poblaciones, lo que al restringir la libertad de movimiento (que se encuentra definitivamente en el grupo de derechos fundamentales), implicaba la necesidad de un marco de excepcionalidad. A continuación, veremos cómo se desarrolló el uso de estas medidas con respecto a la crisis en el período de 2020, y su desarrollo posterior a lo largo de 2021.

2.1. La aparición de las *Covid tracing apps*

¿Por qué acudir a las tecnologías de información y comunicación? En la sociedad de la comunicación, o mejor de la autocomunicación (Castells, 2009), en la que los ciudadanos sesgan las fuentes de las que reciben datos para obtener información, los estados no pudieron dejar de poner al servicio de las instituciones y la ciudadanía todos los medios digitales de los que disponían para informar sobre la evolución de la pandemia. Qué mejor forma que la digital, teniendo en cuenta que en los Estados miembros de la Unión Europea (salvando las diferencias que puede haber entre estados y en función de la población), siguiendo los datos de Eurostat, el 86% de los y las europeos tenían acceso a internet en 2017, un porcentaje que se ha visto incrementado hasta el 93% de la población en 2022 (Eurostat, 2022).

Siguiendo la clasificación de Meijer y Webster, este tipo de tecnologías tienen seis grandes funciones: la gestión de información para la crisis, la publicación de información para la ciudadanía, la oferta de servicios digitales, la monitorización de las personas en los espacios públicos, el intercambio de información entre ciudadanos y con las instituciones, y cualquier otro desarrollo innovador para la respuesta a la pandemia (Meijer y Webster, 2020, p. 267). El cumplimiento de estos objetivos o funciones no es exclusivamente digital: la prensa, la radio o la televisión cuentan también con un importante desarrollo tecnológico que ha dependido en gran medida del ámbito digital. Por ello en muchos países los quioscos o las librerías no se cerraron, porque consideraban que para ciertos sectores de la población era la única forma de acceder a esa información. Al mismo tiempo, la televisión y los canales de comunicación institucionales mantuvieron constantemente el flujo de información sobre la evolución de la pandemia. En el caso de España, por ejemplo, todas las tardes había una comparecencia con el presidente del Gobierno, alguno de los ministros o el Director del Centro de Coordinación de Alertas y Emergencias Sanitarias del Ministerio de Sanidad (Casino, 2022).

Esta investigación, sin embargo, no se centra tanto en cómo el estado hacía llegar información



a los ciudadanos, sino qué información recababa de ellos. Al declarar el Estado de excepción y confinar a la gente en casa, se podía acceder por medios digitales a esa esfera privada. En algunos países como Polonia, Eslovaquia o Lituania, se obligó a los ciudadanos a compartir información de su ubicación para asegurar que estaban cumpliendo con las cuarentenas obligatorias (Dumbrava, 2020, p. 17).

En este contexto fue cuando aparecieron las *Covid Tracing Apps*, aplicaciones digitales para el rastreo de contagios entre la población. La información que podía recabarse tenía que ver con rutas, hábitos de consumo, relaciones sociales. Datos muy delicados a nivel personal pero también a nivel agregado, que de hecho han supuesto en más de una ocasión la interferencia de la Comisión Europea con las grandes tecnológicas como Amazon o Facebook. En el caso de las *Covid Tracing Apps* que fueron promovidas a nivel nacional, nos encontramos varias situaciones, ya que estas no se propusieron en todos los países, ni tampoco se obligó a su descarga.

En diciembre de 2020, la Comisión Europea estableció dos categorías en función de las cuales clasificar la posición de cada Estado miembro respecto a estas Apps:

Tabla I. Clasificación de los Estados Miembros de la UE por su política de Apps en 2020

No lanzaron una App	Luxemburgo, Suecia, Grecia
Lanzaron una App	Austria, Bélgica, Bulgaria, Croacia, Chipre, República Checa, Dinamarca, Estonia, Finlandia, Francia, Alemania, Hungría, Irlanda, Italia, Letonia, Lituania, Malta, Polonia, Portugal, Rumanía, Eslovaquia, Eslovenia, España

Fuente: Comisión Europea, junio 2020 (actualizada en diciembre 2020)

Aunque fueron pocos los estados que decidieron no lanzar una aplicación, en muchos de los Estados miembros se dieron debates sobre las implicaciones éticas y políticas que podría tener la aprobación de este tipo de aplicaciones. Desde las puramente teóricas o legales, como el posicionamiento de Suecia al respecto al cumplimiento del GDPR, a las económicas, como la inversión en una herramienta que podría quedarse rápidamente obsoleta (Svenonius en Meijer y Webster, 2020, p. 263).

Es cierto que la pandemia ha cambiado radicalmente nuestra perspectiva como sociedades en muchos ámbitos, sin embargo, la protección de datos y el derecho a la privacidad forman parte de los derechos fundamentales que estableció la Carta de Niza, que establece:

“Artículo 7. Respeto de la vida privada y familiar
 Toda persona tiene derecho al respeto de su vida privada y familiar, de su domicilio y de sus comunicaciones.

Artículo 8. Protección de datos de carácter personal

1. Toda persona tiene derecho a la protección de los datos de carácter personal que la conciernan.
2. Estos datos se tratarán de modo leal, para fines concretos y sobre la base del consentimiento de la persona afectada o en virtud de otro fundamento legítimo previsto por la ley. Toda persona tiene derecho a acceder a los datos recogidos que la conciernan y a su rectificación.
3. El respeto de estas normas quedará sujeto al control de una autoridad independiente”

Conforme al texto de la Carta de Niza, los dirigentes de la Unión Europea dejaron clara la importancia de estos derechos hace dos décadas, pero no se limitaron solamente a eso. En el TFUE, o Tratado de Lisboa, la organización se atribuyó (con la delegación soberana de los Estados miembros) competencia para la legislación en esta materia.

“Artículo 16 (antiguo artículo 286 TCE)

1. Toda persona tiene derecho a la protección de los datos de carácter personal que le conciernan.
 2. El Parlamento Europeo y el Consejo establecerán, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario, las normas sobre protección de las personas físicas respecto del tratamiento de datos de carácter personal por las instituciones, órganos y organismos de la Unión, así como por los Estados miembros en el ejercicio de las actividades comprendidas en el ámbito de aplicación del Derecho de la Unión, y sobre la libre circulación de estos datos. El respeto de dichas normas estará sometido al control de autoridades independientes.
- Las normas que se adopten en virtud del presente artículo se entenderán sin perjuicio de las normas específicas previstas en el artículo 39 del Tratado de la Unión Europea”

Antes de la aprobación del TFUE, la legislación europea en materia de protección de datos en el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia estaba dividida en dos instrumentos básicos recogidos en el primer pilar (protección de datos con fines privados y comerciales, con aplicación del método comunitario) y el tercero (protección de datos con fines de aplicación de la ley, con toma de decisiones intergubernamental), que se regulaban bajo procedimientos distintos por formar partes separadas del entramado institucional de la Unión. Después de Lisboa, el sistema de pilares desapareció y el sistema de regulación en este ámbito se recogió en un único instrumento, el GDPR, que constituye junto con la Directiva *ePrivacy* la base para el desarrollo de toda normativa en digitalización y protección de datos en los territorios soberanos de la Unión.

En el contexto de la crisis, la Comisión y demás instituciones han publicado varios instrumentos con intención de dotar a los Estados miembros de una línea de acción común para las políticas que llevasen a cabo en su aplicación de medios digitales a la gestión de la pandemia del covid-19. La primera fue la Recomendación (UE) 2020/518 de la Comisión, de 8 de abril de 2020,



relativa a un conjunto de instrumentos comunes de la Unión para la utilización de la tecnología y los datos a fin de combatir y superar la crisis de la covid-19, en particular por lo que respecta a las aplicaciones móviles y a la utilización de datos de movilidad anonimizados. La recomendación conecta de forma transversal la gestión sanitaria, los derechos de los ciudadanos en el ámbito de la salud y la protección de datos. Además, aunque se valoran de forma positiva los beneficios que puede traer el rastreo de contactos, la recomendación reconoce que:

“Dadas las funciones de las aplicaciones para teléfonos inteligentes, descritas anteriormente, su uso es susceptible de afectar al ejercicio de determinados derechos fundamentales como el derecho al respeto de la vida privada y familiar, entre otros. Habida cuenta de que cualquier injerencia en esos derechos debe ser conforme a la ley, las legislaciones de los Estados miembros que establezcan o permitan limitaciones del ejercicio de determinados derechos fundamentales deben estar en consonancia con los principios generales del Derecho de la Unión, tal como se establece en el artículo 6 del Tratado de la Unión Europea, sus tradiciones constitucionales y sus obligaciones con arreglo al Derecho internacional” (considerando 17, Recomendación 2020/518)

Cuestiones como la geolocalización de individuos o la centralización y gestión de los datos debían tratarse con especial sensibilidad y cuidado de forma que respetasen los derechos fundamentales establecidos por la Carta.

Además de la recomendación, la Comisión también publicó la Comunicación 2020/C 124 I/01 *Orientaciones sobre las aplicaciones móviles de apoyo a la lucha contra la pandemia de covid-19 en lo referente a la protección de datos*, en la que establecía una serie de orientaciones para asegurar que las aplicaciones cumplieran con unos mínimos de protección de los usuarios, que en cualquier caso no se consideraban jurídicamente vinculantes. Estas incluyen que el órgano gestor de la aplicación y de la información fueran autoridades sanitarias nacionales, que el usuario mantuviera en todo caso el control, transparencia y garantía del marco normativo, la minimización de los datos y su limitación (en base a su funcionalidad), el tratamiento con fines precisos, etcétera.

Estos elementos actúan como una especie de contrato digital puesto que establecen exactamente (aunque bajo las premisas de la propia comunicación son sólo sugerencias y no tienen vinculación jurídica) un sistema de contrapesos y de garantía de protección para los usuarios. El estado aparece como la única forma de asegurar que las aplicaciones respetan los derechos fundamentales de los ciudadanos puesto que se presume de ellas el servicio al interés público, frente a otro tipo de entidades, como las empresas, que pueden tener una agenda privada. Se reafirma una de la soberanía como vínculo entre el estado y los ciudadanos que se desarrollará más adelante, también en el mundo digital entre el estado y los usuarios, transformando el estado de naturaleza digital en una sociedad red regida por un contrato que el estado puede hacer cumplir. No sólo eso, las incursiones que el mundo digital realiza en la esfera privada pasan a estar tasadas y a ser excepcionales, es decir: limitadas en tiempo y sometidas a un sistema de control

entre poderes.

En cuanto a las aplicaciones que se aprobaron en los estados de la Unión Europea en 2020, se han recogido dos elementos importantes desde el punto de vista de la Comisión (basándonos en la recomendación y la comunicación): quién se ocupó del desarrollo técnico de la aplicación y quién la gestiona y los datos que se obtienen de ella.

Tabla 2. Desarrollo y gestión de las Apps en los Estados Miembros de la UE

Estado miembro	Desarrollo	Gestión
Alemania: Corona-Warn-App	Encargada por el Gobierno Federal, desarrollada por Deutsche Telekom y SAP, con el apoyo de Fraunhofer-Gesellschaft y el Helmholtz Center for Information Security (CISPA). Supervisada por la Oficina Federal de Seguridad e Información (BSI), el Comisionado Federal para la Protección de Datos y la Libertad de (BfDI) y el Robert Koch Institute	Gobierno Federal
Austria: Stopp Corona	-	Cruz Roja Austríaca
Bélgica: CoronaAlert	Especialistas independientes en ICT, seguridad, privacidad y protección legal. Auditoría extensiva de seguridad realizada por un externo (NVISO)	Sciensano, el Comité Interfederal para los tests y el rastreo
Bulgaria: VirusSafe	IT local	Ministerio de Sanidad
Chipre: CovTracer	RISE- tres universidades públicas de Chipre, el Ayuntamiento de Nicosia, el Max Planck Institute for Informatics, Alemania, y el University College London, Reino Unido	Autoridades de la sanidad pública
Croacia: Stop COVID-19	-	Ministerio de Sanidad
Dinamarca: smitte stop	Ministerio de Sanidad, Autoridad para la Seguridad de los Pacientes, Agencia para la digitalización y Netcompany	Autoridad Danesa para la Seguridad de los Pacientes
Eslovaquia: ZostanZdravy	Voluntarios y académicos	Sociedad de profesionales para las tarjetas electrónicas sanitarias de los ciudadanos
Eslovenia: #OstaniZdrav	Instituto Nacional de Salud Pública y el Ministerio de Administración Pública	Instituto Nacional de Salud Pública y el Ministerio de Administración Pública
España: RadarCOVID	Secretaría de Estado de Digitalización e Inteligencia (en el Ministerio de Economía) con el apoyo del Ministerio de Sanidad	Secretaría de Estado de Administración Digital
Estonia: HOIA	Cooperación entre el estado y compañías estonias	Centro de Sistemas de Información para Salud y Bienestar
Finlandia: Koronavilkku	Instituto Finlandés para la Salud y el Bienestar	Instituto Finlandés para la Salud y el Bienestar
Francia: TousAntiCovid	Inria y el Fraunhofer Heinrich Hertz Institut, Alemania	Ministerio de salud, y entidades privadas como Inria, ANSSI, Orange y Dassault
Hungría: VirusRadar	Nextsense y el Ministerio de Innovación y Tecnología	Gobierno



Irlanda: Covid Tracker	Equipo del Gobierno en colaboración con Apple y Google	Ejecutivo del Servicio de Salud y la Oficina Central Estadística
Italia: Immuni	Gobierno (Ministerio de Salud, Ministerio de Innovación tecnológica y Digitalización, las regions, el Comisario extraordinario para la emergencia covid-19) y las empresas públicas Sogei y PagoPa	Ministerio de Sanidad
Letonia: Apturi Covid	ICT de industria y ciencia letón, expertos de la Universidad de Letonia, Andris K. Berziņš cofundador de TechHub Riga y otras. El Gobierno y el Secretariado del Consejo de gestión de Crisis con StratCom de la OTAN también participaron en el proceso	Centro para la prevención y control de enfermedades
Lituania: Korona Stop	Instruida por el Ministerio de Sanidad, desarrollada por el Centro Nacional de Salud Pública	Ministerio de Sanidad
Malta: COVID Alert Malta	La Agencia de Tecnologías de Información de Malta, en colaboración con el Ministerio de Sanidad y la Autoridad para la Innovación digital	Gobierno de Malta
Países Bajos: Corona Melder	Ministerio de Salud Pública, Bienestar y Deporte en equipo con el Instituto Nacional para la Salud y el Medio Ambiente, y los servicios de salud municipales	Ministerio de Salud Pública, Bienestar y Deporte
Polonia: Stop COVID	Una coalición de compañías polacas IT a petición del Ministerio de Digitalización (en la Cancillería del Primer Ministro) en cooperación con GovTech Polska, bajo la supervisión Inspectorado Jefe de Sanidad	Inspectorado Jefe de Sanidad
Portugal: StayAway Covid	Instituto de Sistemas e Ingeniería Informática, Tecnología y Ciencia, y el Instituto de Sanidad de la Universidad de Oporto, con el apoyo de las compañías Keyruptive y Ubirider	Fundación de Ciencia y Tecnología
República Checa: eRouška	Voluntarios de la iniciativa Covid19CZ	Ministerio de Sanidad, la Agencia Nacional de tecnologías de la comunicación y la información
Rumanía: First Contact	La ONG Noi, Cetățenii, con otros	ONG Noi, Cetățenii

Fuente: propia a partir de las webs de las aplicaciones, elaborada diciembre 2020

En la Tabla 2 se puede apreciar que de los veinticuatro (sobre veintisiete) Estados miembros que implementaron de forma efectiva aplicaciones móviles para la lucha contra la pandemia del covid-19, sólo en dos casos (Austria y Rumanía), la gestión de la aplicación y de la información que ésta proporcionaba no estuvo bajo autoridades gubernamentales, sino entidades externas, si bien, vinculadas al servicio público (se trató de la Cruz Roja y de una ONG local, respectivamente). En el ámbito del desarrollo técnico sí encontramos más colaboración público-privada, aunque en cualquier caso la información recopilada debía ser anonimizada para no revelar las identidades ni de los usuarios ni de los potenciales contactos con el virus, de acuerdo con las recomendaciones del Comité Europeo de Protección de Datos que propone el análisis de la proximidad entre usuarios en lugar de la localización de los movimientos individuales de cada ciudadano. Además del rastreo, las aplicaciones también sirvieron para ofrecer información sobre la pandemia, sobre los servicios sanitarios más cercanos e incluso para autoevaluar los posibles síntomas.

2.2. Evolución de las aplicaciones

Desde primavera de 2021 dos eventos van a cambiar la gestión de la pandemia. El primero es que, pese a las sucesivas olas de contagio, la situación económica y el agotamiento social exigen poner fin a las medidas extraordinarias que sí se habían admitido al principio de la pandemia. Por ejemplo, la mayor parte de estados eliminan los toques de queda o flexibilizan el uso de las mascarillas. El segundo consiste en la creación desde la Unión Europea de un pasaporte de vacunación común (el *European GreenPass*, o *Covid vaccination certificate*), que va a regular el libre movimiento de los ciudadanos en el territorio comunitario.

Con la generalización de la administración de las vacunas, que en cada estado siguieron un criterio propio de priorización, algunas de las aplicaciones pasaron a ofrecer la posibilidad de descargar el pasaporte de vacunación. Algunos optaron por otras formas de proveer a los ciudadanos del certificado como el desarrollo de nuevas aplicaciones, la centralización en los sistemas de información sanitaria nacionales (y no excepcionales) o en papel acudiendo a los centros sanitarios. A continuación, vemos cómo han cambiado las aplicaciones anteriormente recogidas.

Tabla 3. Continuación de las aplicaciones en los Estados miembros de la UE en 2021

Estado miembro	Cambios
Alemania: Corona-Warn-App	Ofrece la posibilidad de descargar certificados de vacunación, de test negativo, de recuperación, etcétera
Austria: Stopp Corona	Suprimida – la web continua en funcionamiento Aplica el Certificado Covid Digital de la UE que los ciudadanos pueden solicitar en el portal digital gesundheit.gv.at con un certificado digital ciudadano
Bélgica: CoronaAlert	Se mantiene sin cambios Aplica el Certificado Covid Digital de la UE que los ciudadanos pueden solicitar directamente con un certificado digital (en masante.be/mijngezondheid.be) También a través de la App CovidSafeBE
Bulgaria: VirusSafe	Se mantiene sin cambios -
Chipre: CovTracer	Suprimida – la web continua en funcionamiento Aplica el Certificado Covid Digital de la UE que los ciudadanos pueden solicitar en eudcc.vaccination@moh.gov.cy
Croacia: Stop COVID-19	Se mantiene sin cambios Aplica el Certificado Covid Digital de la UE que los ciudadanos pueden solicitar en el portal digital ciudadano (e-Građani)
Dinamarca: smitte stop	Suprimida – la web continua en funcionamiento Han creado una nueva aplicación, Coronapas, para descargar certificados de vacunación, de test negativo, de recuperación, etcétera
Eslovaquia: ZostanZdravy	Se mantiene sin cambios Aplica el Certificado Covid Digital de la UE que los ciudadanos pueden descargar a través de la app GreenPass
Eslovenia: #OstaniZdrav	Se mantiene sin cambios -



España: RadarCOVID	Ofrece la posibilidad de descargar certificados de vacunación, de test negativo, de recuperación, etcétera Las aplicaciones sanitarias de las regiones (con competencia en materia de sanidad) ofrecen también la descarga de los certificados
Estonia: HOIA	Suprimida – la web continua en funcionamiento Facilitan la descarga de los certificados vía el Portal del Paciente online
Finlandia: Koronavilkku	Suprimida – la web continua en funcionamiento Los certificados están disponibles en My Kanta, la web de atención sanitaria del Gobierno
Francia: TousAntiCovid	Ofrece la posibilidad de descargar certificados de vacunación, de test negativo, de recuperación, etcétera
Hungría: VirusRadar	Suprimida – la web continua en funcionamiento Aplica el Certificado Covid Digital de la UE que los ciudadanos pueden descargar a través de la app EESZT Application
Irlanda: Covid Tracker	Ofrece la posibilidad de descargar certificados de vacunación, de test negativo, de recuperación, etcétera
Italia: Immuni	Ofrece la posibilidad de descargar certificados de vacunación, de test negativo, de recuperación, etcétera Se permite también la descarga en la web del Ministerio de Sanidad, en la app IO o la tarjeta sanitaria digital.
Letonia: Apturi Covid	Se mantiene sin cambios Aplica el Certificado Covid Digital de la UE que los ciudadanos pueden descargar en la web covid19sertifikats.lv
Lituania: Korona Stop	Se mantiene sin cambios Aplica el Certificado Covid Digital de la UE que los ciudadanos pueden descargar en la web https://koronastop.lrv.lt/en/
Malta: COVID Alert Malta	Suprimida – la web continua en funcionamiento Aplica el Certificado Covid Digital de la UE que los ciudadanos pueden descargar en la web https://certifikatvaccin.gov.mt
Países Bajos: Corona Melder	Se mantiene sin cambios Aplica el Certificado Covid Digital de la UE que los ciudadanos pueden descargar a través de la app CoronaCheck
Polonia: Stop COVID	Suprimida – previamente permitía la descarga de los certificados Aplica el Certificado Covid Digital de la UE que los ciudadanos pueden descargar a través de la web pacjent.gov.pl
Portugal: StayAway Covid	Se mantiene sin cambios Aplica el Certificado Covid Digital de la UE que los ciudadanos pueden descargar a través de la app SNS 24, o de la web https://www.sns24.gov.pt/
República Checa: eRouška	Se mantiene sin cambios Aplica el Certificado Covid Digital de la UE que los ciudadanos pueden descargar a través de las apps Tečka y čTečka
Rumanía: First Contact	Se mantiene sin cambios Aplica el Certificado Covid Digital de la UE que los ciudadanos pueden descargar a través de la web certificat-covid.gov.ro

Fuente: propia a partir de la información actualizada de la Comisión Europea y de la información disponible en las webs de las aplicaciones, en agosto 2022

Los cambios que se han producido entre 2020 y 2022 en lo que se refiere a aplicaciones digitales para la gestión de la pandemia (ya se trate de las que pretendían rastrear los contactos, como de las que pasan a certificar las vacunaciones), muestran la evolución que se ha producido en el ámbito digital en función de la intervención de los poderes públicos. El estado se ha convertido en garante de los derechos de los ciudadanos en la red, frente a posibles vulneraciones de su

privacidad por parte de otras entidades.

No obstante, no debemos olvidar los peligros que este nuevo poder digital podría traer consigo. Como en el mundo analógico, el estado puede excederse en su interferencia en lo privado en las cesiones que han realizado los ciudadanos en algo tan básico como la privacidad. Por lo tanto, el poder que tiene el estado de información (de la salud, de la movilidad) requiere una supervisión de la ciudadanía ante los peligros que nos advierte la teoría política.

Pese a este reto, la Unión Europea ha demostrado su capacidad como organización supranacional para coordinar la acción a nivel regional³ de una respuesta digital a algunos de los problemas causados por la pandemia. Si comparamos la Tabla 2 y la Tabla 3, observamos que en la primera cada estado desarrolla y administra su propia aplicación a nivel nacional. En la segunda, por el contrario, la mayoría se acoge al *GreenPass* europeo, si bien los ciudadanos deben acudir a los sistemas nacionales de salud para obtener los certificados.

Frente al individualismo provocado por la crisis en el primer año de la pandemia —como pudimos ver con el bloqueo de distribución de material sanitario y la carrera por su adquisición, ante lo que la reacción de la Comisión Europea tardó en llegar y no se materializó efectivamente hasta la negociación de compra de las vacunas (Pellicer, 2020)— la Unión Europea sirvió como instrumento de coordinación para crear un sistema común de pasaportes sanitarios y así garantizar la movilidad de los ciudadanos que cumplieran con la normativa establecida a tal efecto. Por las características de su creación y establecimiento de su personalidad a partir de los Tratados (con la consiguiente cesión de soberanía en determinadas competencias), la Unión Europea ha facilitado la coordinación en la región de forma única a nivel mundial. Al mismo tiempo puede argumentarse que el alto nivel de digitalización y las garantías establecidas por las democracias liberales propicien un contexto adecuado para la adopción de estas medidas, pero, en cualquier caso, la política digital de la Unión ha evolucionado considerablemente en sólo dos años, y esto se debe a su voluntad de responder a los retos de la pandemia.

3. Análisis crítico de las tensiones regionales desde el contrato social

A continuación, pasamos a realizar un análisis crítico de la situación que ha puesto de manifiesto observar la evolución de la política y legislación comunitarias desde 2020 en materia de protección de derechos de los usuarios en internet, desde la teoría del contrato social.

Evidentemente cuando hablamos de un contrato social no nos referimos realmente a un contrato físico (pese a que siguiendo la tradición jurídica continental podemos aludir a las Constituciones como positivaciones de parte de este contrato, sin que en la tradición inglesa no exista un contrato social por mucho que no se haya plasmado en un texto constitucional). Según Kant, cuando hablamos del contrato social nos referimos a una idea de razón para comprender las instituciones políticas (1970, p. 79), se trata de una ficción teórica, una proyección o metáfora para referirnos a ciertas normas culturales o tradición política. Por lo tanto, el contrato refleja las

³ Al hablar en términos “regionales” nos referimos exclusivamente a los Estados miembros de la Unión Europea, sin incluir por tanto a los países de la región europea que no se encuentran adheridos a la organización.



virtudes y carencias de las sociedades, al tiempo que ayuda a consolidarlas como normas sociales.

El contrato social es un acto fundacional de las sociedades modernas a través del cual los individuos pasan de un estado de subordinación en el que no gozan prácticamente de derechos, a un estatus de ciudadanos en el que se les garantizan una serie de derechos fundamentales, inalienables e inherentes a la persona. Es por lo tanto una condición transformadora de la relación soberana entre gobernantes y gobernados, y así lo recogen los filósofos modernos como Thomas Hobbes, Jean-Jacques Rousseau o John Locke, por mencionar a los clásicos.

Estos autores teorizaron sobre el momento fundacional de las sociedades modernas como la materialización de un contrato social en el que se establecían dos esferas claramente separadas, que dividen la vida sociopolítica en los estados como un producto de la teoría política moderna. En la esfera pública el individuo se ve constreñido por las normas de convivencia y que pueden regular aspectos como el comercio, el trabajo, la educación, la religión, el orden social, la seguridad, etcétera. La esfera privada, sin embargo, es el contrapunto, el ámbito de resistencia en el que el individuo puede sentirse realmente libre de hacer como decida sin que lo público (el estado y la política) puedan interferir (Pateman, 1988, pp. 35-60). Un ejemplo muy sencillo es el idioma: el individuo tiene que relacionarse con la administración en un idioma específico, pero en casa puede hablar el que quiera.

Sin embargo, esta presentación clara y simplificada del contrato social no refleja fielmente las implicaciones que esta concepción de la sociedad tuvo desde la modernidad, y especialmente desde el siglo XIX con la construcción del estado-nación. Las sociedades son sistemas complejos en constante disputa, y el contrato social como reflejo de los acuerdos de convivencia, aunque es rígido, no es inmutable. Las sociedades y su cultura pueden cambiar, y esto exige repensar los contratos sociales para adaptarse a las necesidades y el desarrollo de nuevos derechos. En este sentido destacamos varias críticas que demuestran la capacidad de transformación del contrato.

La primera se manifiesta desde la cuestión de clase, defendida y promovida por los movimientos sociales y políticos y la arquitectura de pensamiento marxista del siglo XIX. La primera *versión* del contrato estableció unas instituciones económicas que excluían a las masas obreras de la participación en el beneficio, algo que se cambió poco a poco a través de hitos como la consecución del voto universal, la jornada de ocho horas o la creación de los primeros sistemas de seguridad social, como en la política de Bismarck (Marshall y Bottomore, 1998; Guinnane y Streb, 2021). Hoy de nuevo algunos autores como Thomas Piketty (2019, 2021) cuestionan las dinámicas de acumulación de capital permitidas por el sistema económico institucional, y la participación de las masas populares de los beneficios de la producción y la redistribución de la riqueza.

La segunda crítica es la que realizó Carole Pateman en *El Contrato Sexual* (1988), que desarrolla desde la teoría de género las carencias y discriminaciones sexuales que establecía el contrato. Para Pateman, “la teoría del contrato fue la teoría emancipatoria por excelencia, porque prometía la libertad individual como el fundamento de la era moderna” (1988, p. 95), pero esa libertad estaba restringida a una parte de la población. Con la excepción de Hobbes, quien sí plantea la igualdad de los sexos en el estado de naturaleza (aunque atribuye ciertas

debilidades a la mujer que la obligan a someterse al hombre), los contractualistas consideran a las mujeres naturalmente subordinadas. Esta subordinación que impide su autonomía impide también su capacidad para participar activamente en el contrato, y por lo tanto el contrato social es un contrato en exclusiva de los hombres. De ahí que Pateman lo considere un contrato *sexual* (Pateman, 1988; Ruiz-Giménez, 2000).

En tercer lugar, Charles W. Mills, en la línea de lo adelantado por Pateman y el enfoque de género, enfrenta en *El Contrato Racial* (1997) la condición de superioridad racial y colonial que establece el contrato social. No sólo son exclusivamente los hombres quienes pactan el contrato, sino que se trata de hombres *blancos*, que excluyen de toda capacidad contractual a las demás sociedades, que deberán acogerse a las normas establecidas desde Europa. Esto transformó la dominación colonial hasta el siglo XIX en la dominación imperialista que se plasmó especialmente en los sistemas establecidos por el Congreso de Berlín de 1885 y el Tratado de Versalles de 1919. De igual forma que se estructura la subordinación de las mujeres con la institucionalización del patriarcado, se estructura la jerarquía racial con la creación de la noción de *civilización* y el establecimiento de criterios culturales mínimos que se imponen más allá de las propias fronteras. Por ello, el contrato social, para Mills, es un pacto de exclusión racial para todas las sociedades no europeas.

Por último, la ecología plantea su propia versión del contrato social, reconvertido en un contrato social natural o en un ecocontrato social (Stone, 2010; Huntjens, 2021; Kempf, Hujo y Ponte, 2022). Tal y como recoge Stone en *Should trees have standing?* (originalmente publicado en 1972):

“no sólo estamos desarrollando la capacidad científica, sino que estamos cultivando las capacidades personales dentro de nosotros para reconocer cada vez más las formas en que la naturaleza —como la mujer, el hombre negro, el indio y el extranjero— es como nosotros [...] Puede que haya llegado el momento en que estos sentimientos, y los primeros impulsos de la ley, puedan cuajar en una nueva teoría radical o mito —tanto sentido como intelectualizado— de las relaciones del hombre con el resto de la naturaleza [...] Lo que hace falta es un mito que se adapte a nuestros crecientes conocimientos de geofísica, biología y cosmos. En este sentido, no me parece descabellado que lleguemos a considerar la Tierra, como algunos han sugerido, como un organismo del que el ser humano es una parte funcional” (Stone, 2010, p. 29).

La propuesta de Stone plantea un cambio de enfoque de las políticas ecológicas situando a la naturaleza en el centro de la toma de decisiones, un contrato social biocéntrico (frente a uno antropocéntrico). Así se plantea un cambio de contrato social con la naturaleza que ha supuesto generacionalmente una ruptura entre un enfoque temporal frente a uno espacial (Latour, 2020).

¿En qué sentido el contrato social es por lo tanto decisivo como momento de inflexión



para comprender la historia política de la humanidad? ¿Por qué es útil para abordar las tensiones que se han producido en el seno de las instituciones comunitarias? Todas las citadas han sido tensiones que están presentes en nuestras sociedades y que ponen de manifiesto ciertas carencias (la redistribución, la igualdad de género, el anticolonialismo o las políticas contra el cambio climático) y que se han articulado desde la perspectiva liberal de respeto a la esfera privada de la ciudadanía, de igual modo que las aplicaciones digitales implementadas durante la pandemia debieron conjugar la necesidad global de protección de la salud con las garantías de protección de los derechos fundamentales.

3.1 Estados de excepción y vulneración de la privacidad

Bajo la premisa contractual, ya sea en el mundo analógico como en el digital, la existencia del ámbito privado es lo que da realmente sentido al sistema establecido, puesto que justifica que las renunciaciones que se realizan en favor de la sociedad se pueden ejercer libremente en un espacio que es propio e independiente. Por ello, las incursiones que el poder público hace en la esfera de lo privado tienen que estar suficientemente justificadas y limitadas. Es el caso de los delitos contra la hacienda pública, por ejemplo, en el que se persigue la ocultación de riqueza; o el caso de los delitos contra la salud pública como la producción de sustancias nocivas o la posesión y venta de drogas.

La importancia de separación entre ambas esferas puede leerse desde el enfoque de Judith Shklar: “[el liberalismo] debe rechazar únicamente aquellas doctrinas políticas que no reconocen ninguna diferencia entre las esferas de lo personal y de lo público” (2021, p. 66). Tratándose en el caso de los Estados miembros de la Unión Europea de democracias liberales (de nuevo, entendido como una tradición de pensamiento político, aunque algunos estados estén adoptando una deriva iliberal), la separación y protección de ambas esferas es por lo tanto primordial desde el punto de vista de la concepción política misma de estas sociedades. Aunque la doctrina del liberalismo del miedo de Shklar admite que la separación entre esferas puede ser más o menos restrictiva (lo que admite varios sistemas jurídicos e institucionales, como en el caso europeo), es imperativo que “esta sea trazada, y que en ninguna circunstancia sea ignorada y olvidada” (2021, p. 67).

Pese a este posicionamiento de Shklar, existen circunstancias especiales en las que la violación de esa separación puede ser debidamente justificada. El Estado de excepción aparece como una medida extraordinaria contemplada en la propia legislación para la preservación del sistema. Tal y como la define Giorgio Agamben, la circunstancia de excepción es “el momento de la ley en el que el imperio de la ley se suspende precisamente para garantizar su continuidad, y incluso su existencia” (2005, p. 5). La excepción crea por tanto una paradoja en la que la suspensión de la ley es la única garantía de supervivencia de la propia ley. Tomando como referencia la premisa de Shklar que exige el absoluto respeto a la separación entre esferas y a la no violación de esa línea divisoria, es preciso recordar las dos circunstancias que limitan una medida tan extraordinaria como el Estado de excepción.

Además de los requisitos que pueda exigir cada marco normativo interno (por ejemplo, una lista de las circunstancias que puedan activar el mecanismo de excepción, como una pandemia, una guerra, una crisis económica, etcétera), existen dos requisitos mínimos. El primero se refiere a

la limitación temporal que exige que el Estado de excepción se active por un tiempo determinado y el procedimiento de ampliación de ese plazo en caso de que fuera necesario. El segundo es la existencia de un sistema político-institucional de contrapesos que puedan asegurar el respeto de los derechos que no se encuentran en suspensión y el especial tratamiento de los que son invadidos: la separación entre ejecutivo, legislativo y judicial es esencial para la supervisión entre poderes que limite una interferencia excesiva.

3.2. El contrato social digital

Recuperamos la idea central de que el contrato social es, en definitiva, la redefinición de la soberanía como vínculo entre el estado y los ciudadanos. En esta investigación el contrato social cobra una nueva relevancia, puesto que se ha ampliado lo que considerábamos la sociedad a nuevos ámbitos de relación. La proliferación de la tecnología y el acceso a internet han cambiado radicalmente la forma en que las personas, las entidades y las instituciones interactúan, y ha reconvertido nuestras sociedades *tradicionales* (entendidas como analógicas) en sociedades red marcadas por las transformaciones tecnológicas, de la información y la comunicación. Para Castells se trata de

“un conjunto de referencias y visiones sobre el futuro desarrollo de nuestras sociedades y sus economías, donde el peso de los procesos de formación de conocimiento y el tratamiento digitalizado de la información están implicando la aparición de profundos cambios en las formas de vida y de trabajo” (2006).

Según Alonso (2015) el desarrollo del mundo digital puede diferenciarse en tres fases. En la primera fase (etapa arcaica) internet está fuertemente controlado por el estado, puesto que su función primaria es la investigación de carácter científico en el contexto de la Guerra Fría (Alonso, 2015; Duque, 2015). Desde el Gobierno y a través de centros de investigación y universidades se crearon registros de dominios y direcciones IP (como el ARPA o IETF), enmarcados en la carrera armamentística y tecnológica que se produce desde el lanzamiento del primer satélite artificial, el *Sputnik 1* en 1957 (Duque, 2015) y que lleva, entre otros, a la fundación de la NASA en 1958. Se establecen unos estándares mínimos de comunicación entre diversos ordenadores distintos en cuanto a marca y tipo, lo que permitirá generar un lenguaje común e interactuar entre los diferentes centros de investigación (Müller, 2008; Abbate, 2000; Hafner y Lyon, 2006), y que lleva a la creación del primer nodo de ARPANET en 1969 entre varias universidades (como UCLA o el *Stanford Research Institute*), donde a pesar de recibir fondos destinados al uso militar, existió bastante autonomía y aplicación civil de los resultados (Alonso, 2015).

En la segunda fase (etapa de transición) se consolida esa transformación del ámbito militar al civil, que se produce con el traspaso de ARPANET a NSFNET en 1985. El incremento del número de nodos y el tráfico de datos llevó a la creación de una red física de alta densidad y que pudiera cubrir el territorio nacional (en Estados Unidos), creando el primer eje eficiente de la era digital (Alonso, 2015), al tiempo que empezaba a privatizarse el mercado de las telecomunicaciones: nos encontramos en el contexto de Gobierno de Reagan y Thatcher a ambos lados del Atlántico, lo que lleva a una paralela privatización de las empresas nacionales de comunicaciones, AT&T y



British Telecom respectivamente. Es más, en 1996 se aprobó la nueva Ley de Telecomunicaciones (*Telecommunications Act of 1996*) en Estados Unidos, que efectivamente liberalizó el mercado en el sector, y llevó a la nueva AT&T (privatizada) a ganar paulatinamente las cuotas de mercado, llevando a la proliferación de un monopolio en el sector (por lo tanto, una ley en el espacio físico afecta la desregulación en el digital haciendo vulnerables a los usuarios) (Wu, 2011, pp. 238-255). En Europa, la Comisión estableció en 1993 un plazo de cinco años para la privatización del mercado de comunicaciones, así como de otros ámbitos (Parker, 1999).

Las privatizaciones que tuvieron lugar en los años noventa se complementaron, en este ámbito, con las cuestiones geopolíticas y la carrera armamentística. La colaboración público privada y la proliferación de redes de tamaño medio y pequeño bajo de la denominación de ISP (*Internet Service Providers*) llevo a que finalmente el estado perdiera el control del eje creado en los ochenta, dando lugar a una gestión netamente privada más acorde con los aires institucionales surgidos en este periodo. El control del estado quedó reducido al control de los procesos digitales a través de su propia legislación.

En el último período (etapa constituyente) la Red se convierte en un elemento central en el proceso de globalización, y se convierte en el centro de muchos otros intereses globales. En Estados Unidos podemos señalar dos eventos. En 2010 la Secretaria de Estado Hillary Clinton se refirió a la libertad de internet y su importancia en las relaciones globales, la misma semana que Google se había retirado de China. De esta forma, la potencia americana declaró su compromiso con un internet libre (Morozov, 2012, pp. 33-34). El segundo evento se refiere al alejamiento que se produce en 2014 de la supervisión del sistema de nombres de dominio en Internet (DNS). Se trata de un momento de crítico en la historia de la red global y la relación entre la gobernanza de la red y el control del gobierno (Duque, 2015). Se empieza hablar de “identificar el gobierno de la Red con el sistema de las partes mutuamente interesadas —*multistakeholders*— vendría aceptar que agentes económicos privados tuvieran la capacidad reconocida de controlar los sectores estratégicos de la actividad” (Alonso, 2015).

El debate sobre la libertad en internet genera este tipo de tensiones, como si se tratara del tradicional debate sobre las libertades fundamentales entre gobernantes y gobernados. En seguida tienden a aparecer quienes advierten del peligro del autoritarismo digital, pero como advierte Morozov (2012) los responsables de la toma de decisiones (los estados) deben superar este falso debate y no caer en ignorar una regulación que es necesaria: “la mayoría de los responsables políticos ya reconocen que una Internet libre y sin regulaciones es tan propicia a la democratización como un gobierno sin Estado de Derecho” (2012, p. 218).

Esto significa no sólo la creación de un nuevo espacio de interacción entre individuos necesitado de un nuevo contrato social, sino además la participación de nuevos actores en el proceso de toma de decisiones y con diferentes intereses, lo que exige nuevos consensos. Los estados son sólo un actor frente a las grandes empresas del sector que son quienes, en la mayoría de las interacciones que realizan los usuarios, controlan las infraestructuras, la red y el tráfico (y más importante en este caso, el almacenamiento) de los datos. Este sería el actual sistema de gobierno en la red por el que, en principio, apuesta la Unión Europea, frente a un paradigma de *Realpolitik* digital en el que primaría el capitalismo (y el capitalismo de la vigilancia) como

determinante de la evolución del espacio digital, en lugar de un contrato digital consensuado (Zuboff, 2020, p. 263). Como se puede ver reflejado en la estrategia de Ciberseguridad de la Unión Europea, adoptada en 2013:

“la filosofía generalmente asumida por sus Estados miembros cuando defiende el principio de una gobernanza multilateral democrática y eficaz y la necesidad de promover una responsabilidad compartida con la implicación de todas las partes interesadas, ya sean las administraciones públicas, el sector privado o los ciudadanos” (Comisión Europea, 2013; Robles, 2017).

¿Cómo define esta postura el vínculo de soberanía entre estado e individuos? El contrato social digital es más amplio e incorpora sujetos tecnológicos, teniendo que contraponer los intereses de todos los actores. En una forma similar al funcionamiento del trilema de Rodrik, debe facilitar el tráfico en la Red al tiempo que protege las libertades fundamentales (la esfera privada) de la ciudadanía y reafirma la soberanía de los estados. En el ámbito digital, la protección de la esfera de lo privado es aún más esencial para la viabilidad del contrato porque en internet los usuarios exponen toda su información privada, datos que de otra forma no entregarían al estado de forma voluntaria, puesto que cuestionarían el uso de esa información.

Planteábamos antes los dos requisitos que exige el estado liberal a la excepcionalidad: la limitación temporal (con un procedimiento específico para modificar esa duración) y la existencia de un sistema de contrapesos para garantizar la protección de los derechos. La diferencia crucial entre el mundo analógico y el digital es que esas dos condiciones no pueden cumplirse en internet. La falta de controles en internet (la falta de un contrato digital que establezca cualquier tipo de autoridad, contrapesos, limitaciones), permite que la excepcionalidad sea la norma. No existe una diferencia entre esferas, lo público y lo privado se mezclan y las grandes empresas digitales entran en los hogares de los usuarios y acumulan sus datos personales, que la mayor parte de las veces son entregados gratuita y voluntariamente (Alonso, 2014).

Es la aparición de peligros en internet (el robo, la estafa, la manipulación del ciudadano a partir de sus datos de navegación) la que obliga a que se impongan una serie de límites. Normalmente esos límites nos son impuestos de forma unilateral, nos limitamos a *aceptar* los términos y condiciones, la mayor parte de las veces sin leerlos realmente; o a *aceptar* las cookies, que pueden incluir determinados usos de nuestros datos de navegación con fines comerciales. Para que se produzca esa nueva transformación de los ciudadanos a usuarios, debe accederse a un contrato digital, sin embargo, no nos encontramos en condiciones de negociar los derechos y deberes de esa nueva relación. La soberanía en internet escapa al control de los individuos (Fernández Barbudo, 2019; Alonso, 2015).

De ahí que hayan sido las autoridades (la Unión Europea, los estados) quienes hayan pasado a exigir el respeto a ciertos derechos de los usuarios (como la privacidad o la exclusividad de los datos personales) a las grandes empresas digitales (Amazon, Facebook, Google, etcétera), a través de instrumentos como la Directiva 2002/58/EC del Parlamento Europeo y del Consejo



relativa al tratamiento de los datos personales y a la protección de la intimidad en el sector de las comunicaciones electrónicas (Directiva sobre la privacidad y las comunicaciones electrónicas). Es más, las grandes tecnológicas buscan abarcar cada vez más los espacios de privacidad de los usuarios ofreciendo nuevas y diversificadas *experiencias*. Para Zuboff (2020) un claro ejemplo es la ambición de Google de abarcar más dimensiones de la oferta de servicios digitales: “búsquedas, correos electrónicos, mensajes de texto y otras aplicaciones de mensajería instantánea, fotos, canciones, vídeos, ubicaciones, pautas comunicativas, actitudes, preferencias, intereses, caras, emociones, enfermedades, redes sociales, compras, etcétera” (2020, p. 166). Es el mismo caso de la transformación de Facebook en Meta, o más recientemente la adquisición de Twitter por parte de Elon Musk, la acumulación y almacenamiento de datos de los usuarios es cada vez más diversa y amplia.

El caso de las aplicaciones covid es paradigmático porque crean espacios de interacción entre el estado y el ciudadano (una relación de soberanía al estilo del contrato social) en la que por medios digitales se solicitan datos y se controla la movilidad (una libertad fundamental) entrando en la esfera privada del individuo. Para aliviar la tensión que esto produce en la tradición liberal europea, se crean suficientes garantías de protección de los derechos de los ciudadanos, de forma que se minimiza la posible interferencia en la privacidad de los ciudadanos.

La aparición de nuevas tecnologías debe ir acompañada de nuevas relaciones y respuestas para las necesidades que se generan en la ciudadanía, sin olvidar la importancia de las estructuras económicas para redistribuir la riqueza. Además “también habría que aplicar un nuevo contrato social que pudiera sustentar todo ese edificio” (Zuboff, 2020, p. 28).

Mientras que en los años noventa la Comisión promovía la privatización de las telecomunicaciones y la liberalización de los servicios en red, desde 2013 se defiende un sistema de *multistakeholders* que desde las instituciones comunitarias pone límites a las grandes empresas tecnológicas. Instrumentos jurídicos como el GDPR, la *ePrivacy Directive*, la Recomendación (UE) 2020/518 o la Comunicación 2020/C 124 I/01 han dado pasos en esa dirección, demostrando la voluntad de coordinación a nivel regional de la Unión Europea de crear un espacio digital común con las garantías de un contrato social digital para todos los actores implicados (tanto estados como empresas y especialmente los usuarios).

Conclusión

Como se ha expuesto, la Unión Europea se ve tensionada entre la defensa de aquellos principios liberales radicados en su tradición política (como es la defensa de la privacidad y de una serie de derechos fundamentales) y el reto de, en ocasiones excepcionales, suspender esos principios al contraponerlos con otras necesidades globales. En este caso hemos visto cómo esa tensión se materializa durante la pandemia a través de la implementación de aplicaciones digitales que inciden profundamente en aspectos de la esfera de lo privado de la ciudadanía (como es el control del movimiento de los ciudadanos que se considera una libertad fundamental o la gestión de información sanitaria) y que al finalizar el estado de excepcionalidad han sido o bien suprimidas por los propios Gobiernos, o reconvertidas en aplicaciones sanitarias mucho menos invasivas con la ciudadanía.

El papel de la Unión Europea como órgano supranacional con potestad legislativa vinculante es en este sentido imprescindible para lograr una coordinación entre los Estados miembros. Vemos cómo ha respondido a la evolución y las dinámicas globales respecto del ámbito digital, con momentos de mayor desregulación (en los noventa) y hoy con la introducción de sistemas de control más restrictivos del alcance de las empresas y de la propia administración pública. Además, su apuesta por un sistema de *multistakeholders* frente al paradigma de la *realpolitik* digital vuelve a demostrar el compromiso político que tiene la Unión con su tradición liberal de garantía y protección de unos derechos fundamentales de la ciudadanía.

Hemos visto que el contrato social es un ideal de razón, una forma de materializar el vínculo de soberanía entre el estado y la ciudadanía, que debe garantizar el equilibrio entre ambos, y que puede evolucionar cuando los retos y las necesidades así lo requieran. Introduciendo nuevos criterios de justicia, nuevos sujetos de derecho e incluso nuevos enfoques radicalmente distintos, como el biocéntrico, el contrato social cambia como cambian las sociedades. Por ello, ante la aparición de nuevos espacios de relación social como es el digital, es preciso tener en cuenta los nuevos tipos soberanía para garantizar los derechos y la privacidad de los y las usuarias (no debemos olvidar la importancia de la separación entre las esferas, como recuerda el liberalismo del miedo, y de limitar la excepcionalidad a aquellas circunstancias que realmente aparecen como tal).

Una vez sentadas las bases sobre las que puede desarrollarse el modelo de garantías digitales, el siguiente paso puede ser la creación de un verdadero contrato digital entre los usuarios y el estado en internet. Sin embargo, como recordamos, el contrato no es sino una idea de razón para comprender la política y las instituciones, lo que lleva a preguntarse a qué política digital aspiramos como sociedades. ●

Referencias

- Agamben, G. (2005). *State of Exception*. University of Chicago Press.
- Alonso, E. (2014). *La quimera del usuario: resistencia y exclusión en la era digital*. Abada Editores.
- Alonso, E. (2015). *El Nuevo Leviatán: Una historia política de la Red*. Díaz/pons.
- Apturicovid.lv (2020). *Apturi Covid*. Recuperado de: <https://www.apturicovid.lv/#en> (14.11.2020).
- Austria.info (2020). *Austria's "Stopp Corona" App Helps Your Peace Of Mind On Holiday*. Recuperado de: <https://www.austria.info/en/service-and-facts/coronavirus-information/app> (14.11.2020).
- Bíró-Nagy, A. (2017). Illiberal Democracy in Hungary: The Social Background and Practical Steps of Building an Illiberal State. En Morillas, P. (Ed.). *Illiberal Democracies in the EU: the Visegrad Group and the Risk of Disintegration*. CIDOB.
- Bundesregierung (2020). *Corona-Warn-App*. Recuperado de: <https://www.bundesregierung.de/breg-de/themen/corona-warn-app/corona-warn-app-englisch> (14.11.2020).
- Casino, G. (2022). Comunicación en tiempos de pandemia: información, desinformación y lecciones provisionales de la crisis del coronavirus. *Gaceta sanitaria*, 36 Suppl 1, S97–S104.
- Castells, M. (2009). *Comunicación y poder*. Alianza Editorial.
- Castells, M. (2006). *La sociedad red: Una visión global*. Alianza Editorial.
- Comisión Europea (2020). *Communication: Guidance on Apps supporting the fight against COVID-19 pandemic in relation to data protection 2020/C 124 I/01, C/2020/2523, OJ C 124I*, pp. 1-9. Recuperado de: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52020XC0417%2808%29> (20.08.2022).
- Comisión Europea (2020). *Recommendation: A common Union toolbox for the use of technology and data to combat and exit from the COVID-19 crisis, in particular concerning mobile applications and the use of anonymised mobility data, C(2020) 2296 final*. Recuperado de: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/recommendation_on_apps_for_contact_tracing_4.pdf (20.08.2022).
- Comisión Europea (2009). *Estrategia de ciberseguridad de la Unión Europea: Un ciberespacio abierto, protegido y seguro*. Recuperado de: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=URISERV%3A5i0012> (13.01.2023).



- Comisión Europea (2001). *Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo. Tecnologías de la información y de la comunicación en el ámbito del desarrollo: el papel de las TIC en la política comunitaria de desarrollo*. Recuperado de: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2001:0770:FIN:ES:PDF> (13.01.2023).
- Coronalert (2020). *Coronalert-Stay Safe. Protect Each Other*. Recuperado de: <https://coronalert.be/en/> (14.11.2020).
- Coronamelder (2020). *Stop the spread of the coronavirus, download CoronaMelder*. Recuperado de: <https://coronamelder.nl/en> (14.11.2020).
- Covid-19.rise.org.cy (2020). *Covtracer*. Recuperado de: <https://covid-19.rise.org.cy/en/> (14.11.2020).
- COVID Alert Malta (2020). *Malta's Official Proximity Tracing App*. Recuperado de: <https://covidalert.gov.mt/> (14.11.2020).
- Covidtracker.gov.ie (2020). *COVID Tracker App - Ireland's Coronavirus Contact Tracing App*. Recuperado de: <https://covidtracker.gov.ie/> (14.11.2020).
- Dumbrava, C. (2020). *Lifting coronavirus restrictions: The role of therapeutics, testing, and contact-tracing apps*, European Parliamentary Research Service.
- Duque, R. (2015). *Estados Unidos y el control sobre internet*. Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile.
- Erouska.cz (2020). *Erouška – I Protect Both You And Me*. Recuperado de: <https://erouska.cz/en> (14.11.2020).
- European Commission (2020). *Mobile Contact Tracing Apps In EU Member States*. Recuperado de: https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/health/coronavirus-response/travel-during-coronavirus-pandemic/mobile-contact-tracing-apps-eu-member-states_en (14.11.2020).
- Eurostat (2002). *Digital economy and society statistics - households and individuals*. Recuperado de: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Digital_economy_and_society_statistics_-_households_and_individuals (15.01.2023).
- Fernández Barbudo, C. (2019). El nuevo concepto de privacidad: la transformación estructural de la visibilidad. *Revista de Estudios Políticos*, 185, 139-167.
- First Contact (2020). *First Contact - Aplicatie Avertizare Contacti*. Recuperado de: <https://first-contact.ro/> (8.12.2020).
- Gouvernement.fr (2020). *Info Coronavirus COVID-19 - Application Tousanticovid*. Recuperado de: <https://www.gouvernement.fr/info-coronavirus/tousanticovid> (14.11.2020).
- Grzymala-Busse, A. (2018). Poland's Path to Illiberalism. *Current History*, 117 (797), 96-101.
- Guinnane, T.V. y Streb, J. (2021). The Introduction of Bismarck's Social Security System and its Effects on Marriage and Fertility in Prussia. *Population and Development Review*, 47, 749-780.
- HOIA (2020). *HOIA – Protect Yourself And Your Closest Ones*. Recuperado de: <https://hoia.me/en/> (14.11.2020).
- Huntjens, P. (2021). *Towards a Natural Social Contract: Transformative Social-Ecological Innovation for a Sustainable, Healthy and Just Society*. Springer Cham.
- Immuni.italia (2020). *Ripartiamo insieme*. Recuperado de: <https://www.immuni.italia.it/> (14.11.2020).
- Kempf, I., Hujo, K. y Ponte, R. (2022). Why We Need a New Eco-Social Contract. *Sozialpolitik.Ch*, 1, Forum 1.2.
- Koronastop.lrv.lt (2020). *Lietuvos Respublikos Vyriausybė*. Recuperado de: <https://koronastop.lrv.lt/> (14.11.2020).
- koronavirus.hr (2020). *Stop COVID-19*. Recuperado de: <https://www.koronavirus.hr/stop-covid-19-723/723> (14.11.2020).
- Latour, B. (2020). L'histoire terrestre entre dans l'histoire humaine. *Philosophie du réchauffement climatique – Philosophie Hors-série*, (46).
- Marshall, T.H. y Bottomore, T. (1998). *Ciudadanía y clase social*. Alianza Editorial
- Meijer, A. y Webster, C.W.R. (2020). The COVID-19-crisis and the information polity: An overview of responses and discussions in twenty-one countries from six continents. *Information Polity*, 25, 243-274.
- Mills, C.W. (1997). *Racial Contract*. Cornell University Press.
- Morozov, E. (2012). *The Net Delusion. The Dark Side of Internet Freedom*. Public Affairs.
- Old.korona.gov.sk (2020). *Coronavirus | Zostaň Zdravý*. Recuperado de: <https://www.old.korona.gov.sk/en/COVID19-ZostanZdravy.php> (14.11.2020).
- Parker, D. (1999). Privatization in the European Union: A Critical Assessment of its Development, Rationale and Consequences. *Economic and Industrial Democracy*, 20, 9-38.
- Parlamento Europeo y Consejo de la Unión Europea (2016). *Regulation (EU) 2016/679*. Recuperado de: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:32016R0679&from=EN> (20.08.2022).
- Parlamento Europeo y Consejo de la Unión Europea (2002). *Directive 2002/58/EC concerning the processing of personal data and the protection of privacy in the electronic communications sector (Directive on privacy and electronic communications)* OJ L 201, pp. 37-47. Recuperado de: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=celex%3A32002L0058> (20.08.2022).
- Pateman, C. (1988). *The Sexual Contract*. Polity Press.
- Pellicer, L. (2020). Bruselas urge a los países a poner fin al bloqueo de material sanitario esencial. *El País*.
- Piketty, T. (2021). *Una breve historia de la igualdad*. Deusto.
- Piketty, T. (2019). *Capital e Ideología*. Ediciones Deusto.
- Portal GOV.SI (2020). *The #Ostanizdrav Mobile Application | GOV.SI*. Recuperado de: <https://www.gov.si/en/topics/coronavirus-disease-covid-19/the-ostanizdrav-mobile-application/> (14.11.2020).
- RadarCOVID.gob.es (2020). *App RadarCOVID*. Recuperado de: <https://radarcovid.gob.es/> (14.11.2020).
- Robles, M. (2017). *Gobernanza política versus gobernanza tecnológica del ciberespacio*. Instituto Español de Estudios Estratégicos.

- Rogers, E.M. (2001). The Digital Divide. *Convergence*, 7 (4), 96-111.
- Ruiz-Giménez, I. (2000). El feminismo y los estudios internacionales. *Revista de estudios políticos*, 108, 325-360.
- Shklar, J. (2021). *Gobierno de la ley y liberalismo del miedo*. Página indómita.
- Smittestop.dk (2020). *Download Smitte|Stop*. Recuperado de: <https://smittestop.dk/> (14.11.2020).
- StayAway COVID (2020). *STAYAWAY COVID*. Recuperado de: <https://stayawaycovid.pt/landing-page/> (14.11.2020).
- Stone, C.D. (2010). *Should trees have standing? Law, morality, and the Environment*. Oxford University Press.
- STOP COVID (2020). *STOP COVID-STOP COVID-Portal Gov.Pl*. Recuperado de: <https://www.gov.pl/web/protegosafe> (14.11.2020).
- Unión Europea (2012). *Charter of Fundamental Rights of the European Union*, 2012/C 326/02. Recuperado de: <https://www.refworld.org/docid/3ae6b3b70.html> (14.11.2020).
- Unión Europea (2008). *Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union*, OJ C 326, pp. 47-390. Recuperado de: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A12012E%2FTXT> (20.08.2022).
- Virusafe.info (2020). *Virusafe*. Recuperado de: <https://virusafe.info/> (14.11.2020).
- Virusradar.hu (2020). *Virusradar - A Koronavírus Követésére És A COVID-19 Elleni Védekezésre*. Recuperado de: <https://virusradar.hu/> (14.11.2020).
- Velasco, S.S. (2020). *Against the Exception: public policy for knowledge and privacy*. Institute of European Democrats
- Wu, T. (2011). *The Master Switch: The Rise and Fall of Information Empires*. Vintage.
- Zuboff, S. (2020). *La era del capitalism de la vigilancia*. Paidós.

Agamben, G., Žižek, S., Nancy, J.L., Berardi, F., López Petit, S., Butler, J., Badiou, A., Harvey, D., Han, B.C., Zibechi, R., Galindo, M., Gabriel, M., Yañez González, G., Manrique, P., Preciado, P.B. (2020). *Sopa de Wuhan. Pensamiento contemporáneo en tiempos de pandemias*. ASPO, 188 p.

MARÍA JUÁREZ CAMACHO*

La covid-19 unió y separó a partes iguales. A los autores que dan forma a esta obra, por ejemplo, les unió en tiempo, acción y lugar. Convergieron en febrero y marzo de 2020, en el momento en el que la pandemia comenzaba a asentarse en prácticamente todos los rincones del mundo. Y convergieron escribiendo para terminar encontrándose en *Sopa de Wuhan*. De Asia a Latinoamérica pasando por Europa, estos escritores y sus reflexiones *panadémicas* fueron materializadas gracias a un proyecto editorial argentino que pretendía durar cuanto durase la cuarentena. Una editorial que tomó el nombre de una de las medidas promulgadas por el gobierno argentino para hacer frente al virus: Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio (ASPO).

Sopa de Wuhan. Pensamiento contemporáneo en tiempos de pandemias se trata de una compilación de diecisiete artículos que inicialmente fueron publicados en diferentes diarios y que reflexionan en torno a la problemática de la covid-19. Aunque especializados en diferentes disciplinas como la Sociología, la Antropología o la Psicología, los autores y autoras confluyen en una producción de corte filosófica. Así lo constatan las reiteradas alusiones a intelectuales como Michel Foucault, Roberto Esposito o Jean Baudrillard. Del mismo modo, en

esta antología nos encontramos con las consideraciones de renombrados filósofos contemporáneos como Slavoj Žižek, Judith Butler o Giorgio Agamben. Igualmente podemos observar cómo los propios autores y autoras se citan entre sí.

Franco “Bifo” Berardi, otro de los escritores de esta obra, recoge las palabras de W. Burroughs para dar paso a su ensayo-diario diciendo que “la palabra es un virus”. Tomando como punto de partida la hermenéutica, las interpretaciones de esta cita no serían pocas. El lenguaje construye realidades y la elección de tal cita por parte de Berardi no es fortuita. Como tampoco lo es que los respectivos autores y autoras, por separado, concurren desde sus hogares en las mismas reflexiones —o realidades—. En las próximas líneas se reseñarán y agruparán algunas de esas reflexiones que son un hilo conductor a lo largo de todo el libro.

La primera reflexión abarca el sistema capitalista. Los títulos *El coronavirus es un golpe al capitalismo a lo Kill Bill* de Žižek, *Política anticapitalista en tiempos de covid-19* de David Harvey o *El capitalismo tiene sus límites* de Butler nos introducen en la materia. Por un lado y, en la línea de Byung-Chul Han o Santiago López Petiz, se presenta al capitalismo como germen de la covid-19. Razón por la cual autores

* María JUÁREZ CAMACHO,
Universidad Autónoma de Madrid (UAM).
Contacto: mariajuarez31@gmail.com

como Harvey no se sorprenderían en que, muy probablemente, el mercado de Wuhan —un importante núcleo de producción— fuese cuna de la pandemia. Por otro lado, encontramos opiniones discordantes acerca de la desaparición o reaparición reforzada del capitalismo tras la pandemia. Mientras Berardi considera que la pandemia supondría el colapso del sistema capitalista, Byung-Chul Han se reafirma en que este volvería con mayor pujanza. Para Berardi, el capitalismo es en sí mismo una axiomática y, siguiendo a Baudrillard, la única salida sería la muerte.

Es en este punto que podríamos hacer una analogía entre el capitalismo y el virus. Ambos se aferran a la vida aunque su propia inercia sea insostenible y les conduzca al suicidio. Es decir, a acabar con la vida del planeta del lado del capitalismo y a acabar con la vida del cuerpo humano del lado de la covid-19. Tres años después de que se publicara este libro y, contra todo pronóstico, aún no podemos afirmar que la covid-19 fuese esa revolución sin subjetividad que acabase con el capitalismo planteada por Berardi. Tampoco acabó con el ser humano, quien gracias a la ciencia y a la investigación encontró refugio en las vacunas.

Una segunda constante de la obra es la que gira en torno al neoliberalismo y a la desigualdad. En las postrimerías del 2019, países como Chile, Ecuador o Líbano asistieron al descontento generalizado de una población que ponía el foco en las medidas neoliberales de sus gobiernos. El ensayista chileno Gustavo Yañez González conoce bien esta desigualdad, quien critica el sistema neoliberal de salud pública y el desigual acceso al sistema sanitario privado de su país. Pero no sólo en Latinoamérica, también en Estados Unidos y en Europa los sistemas sanitarios habían sido lastrados. En contante alusión a su país —Estados Unidos—, Butler

es especialmente crítica con esto y llega incluso a proponer la cobertura médica como derecho humano. Del mismo modo, Žižek propone la creación de una red global de atención médica y un empoderamiento de la Organización Mundial de la Salud (OMS). Por su parte, Harvey arremete contra la mercantilización de la sanidad, contra las políticas de austeridad o contra el negocio de las grandes farmacéuticas.

En orden de cosas, para Butler no es el virus en sí mismo el que discrimina, sino el sistema económico-social imperante. Influye la clase, el género, la nacionalidad, la identidad, la orientación sexual... Pero también la edad. Berardi incluso habla de una *gerontomaquia* por parte de la covid-19 —o de los gobiernos—. Asimismo, como sugieren María Galindo, López Petit o Byung-Chul Han, el binomio covid-19/neoliberalismo habría potenciado el individualismo en las sociedades. Más optimistas se muestran Žižek o Paul B. Preciado, quienes confían en una sociedad más solidaria y cooperativa, casi en sintonía con la consigna política de “este virus lo paramos unidos” por parte del Gobierno de España.

Un tercer grupo de reflexiones podría ser el conformado por aquellos elementos intrínsecos al estado nación. En líneas generales, los autores coinciden en que la covid-19 ha puesto a la soberanía y a las fronteras en el punto de mira. Se cuestiona la tendencia generalizada al cierre de fronteras en un mundo globalizado e hiperconectado, ya que, como se ha constatado, el patógeno ha sorteado todas las barreras. En cualquier caso, tal medida habría estado ligada a un control poblacional. Ese control ha llevado a los estados a reforzar la clasificación de las personas que pueden entrar y salir de las fronteras, así como a una intensificación de los discursos nacionalistas, racistas y

xenófobos. Las fronteras son porosas si de un virus se trata, pero no lo son en términos de soberanía sanitaria o migratoria en tanto que los gobiernos de cada país tienen la potestad de establecer sus propias políticas al respecto. Cada estado ha debido de ocuparse de los contagiados y enfermos dentro de sus fronteras. De ahí que Preciado afirme que la covid-19 ha desplazado las políticas de las fronteras en el territorio nacional hacia el *territorio corporal*.

Dicha idea de territorio corporal nos permite enlazar, en cuarto lugar, con otra reflexión continuada en esta antología. Se trata de la bipolítica y el biopoder. Este neologismo popularizado por Foucault —especialmente en su obra *Vigilar y Castigar* (1975)— hace referencia a la forma en que se ejerce el poder sobre los propios individuos. En *Sopa de Wuhan* el concepto es especialmente contemplado por Preciado, Chul-Han y Agamben. Pero los autores no sólo se apoyan en Foucault, sino que también lo hacen en el filósofo Achille Mbembe y su concepto de necropolítica o en el también filósofo Roberto Espósito y sus nociones de *communitas* e *inmunitas*.

Si el biopoder se estudió en otras epidemias como la lepra o la peste, la de la covid-19 no podía quedar atrás. Es en estos escenarios que se favorece la innovación social y las técnicas de biopoder. Aunque ha sido una tendencia generalizada en todo el globo, el biopoder se ha manifestado con mayor intensidad durante la covid-19 en Asia: China, Corea del Sur, Japón, Taiwán, Hong Kong... Una región cuya gestión de la pandemia no puede entenderse sin todo un universo compuesto por términos como el de videovigilancia, *big data*, geolocalización, ciberespacio, reconocimiento facial o *farmacopornografía* —concepto acuñado por Preciado—; los cuales permiten la *biovigilancia* y el *biocontrol*. En el caso chino, el sistema de crédito social ha

sido una de las técnicas de su gobierno para contener la covid-19. Mientras tanto, otros países —en su mayoría occidentales— han optado por el confinamiento domiciliario como estrategia. Bajo la denominación de “prisión blanda”, según Preciado, el biopoder también se incorporó en la esfera privada de la mano del *teleconsumo* y la *teleproducción*, donde los hogares se convirtieron en centro de consumo y producción.

En relación a lo anterior, autores como Jean-Luc Nancy, Yañez o López Petit se preocupan por la normalización del estado de excepción impuesto por los estados durante la pandemia. Temen que esta sea un pretexto para que, finalmente, la medida llegue a prolongarse en el tiempo influyendo en una *autoritarización* de los estados. Precisamente esto nos permite desplazarnos hasta una quinta y última reflexión: la metáfora y el lenguaje bélico durante la pandemia. En el texto se ejemplifica a través de Emmanuel Macron o Pedro Sánchez, quienes articularon un discurso belicista y afirmaron “estar en guerra” contra el virus. Pero, si bien es cierto que lo anterior ha merecido la crítica de autores como Galindo o López-Petit, otros autores de la obra contribuyen al discurso. Es el caso de Alain Badiou, quien en una analogía virus-guerra, viene a equiparar a los científicos como soldados que buscan una vacuna como arma para ganar la guerra y salvar al estado de un enemigo personificado en forma de pandemia. Por otro lado, Galindo califica como fascistas las medidas tomadas por los estados y llama a la desobediencia civil como medio para la supervivencia. De este modo, el contexto de la pandemia ha sido un caldo de cultivo para la desinformación y el pánico colectivo, a lo que han contribuido actores como los propios gobiernos o los medios de información.

A partir de la lectura de *Sopa de*

Wuhan. Pensamiento contemporáneo en tiempos de pandemias, los interrogantes que se hará a sí mismo el lector no serán pocos. Han pasado ya tres años desde que se diera la voz de alarma en Wuhan y, gracias a la ciencia y a las vacunas, la situación sanitaria actual es significativamente favorable. No obstante, este virus llegó para quedarse y sus efectos colaterales —más allá de lo sanitario— aún persisten. También la incertidumbre que acompaña a los autores y autoras a lo largo de toda la antología. Quizás, de la misma manera que lo fue la fiebre para la covid-19, la crisis —económica, política y social— que nos ha legado la pandemia sea también síntoma de un nuevo orden mundial a punto de emerger. ●

Wenham, C. (2021). *Feminist Global Health Security*.

Oxford University Press, 288 p.

ALBA RUIZ ZAMUDIO*

Gran parte de nuestras metas en la vida las conseguimos gracias a la influencia, de nuestra habilidad de persuadir a alguien para pensar o actuar del modo que uno desea. Esta habilidad es la base del liderazgo, cualidad que debería estar intrínseca en la política. De hecho, la capacidad de influir en la vida de millones de personas determina el éxito de un mandato político. Visto de este modo, la responsabilidad gubernamental en cuanto a su influencia ética y positiva es indiscutible: nosotros, como ciudadanos que vivimos en sociedad, como receptores de esas decisiones políticas de los que se encuentran *más arriba*, desearíamos poder relacionarnos desde la confianza y la credibilidad. El reto surge ante la capacidad de conectar con una ciudadanía que no es homogénea, compuesta por colectivos cuyas necesidades deberían ser escuchadas y respetadas, pues la implementación de políticas trae consigo cargas adicionales a colectivos más vulnerables cuando las decisiones políticas no están alineadas con la realidad diaria de la población, especialmente aquella marginalizada.

Este problema de desconexión entre la política global y la realidad local lo aborda excelentemente la académica Clare Wenham en su libro *Feminist Global Health Security*, obra en la que expone la falta de compromiso feminista en la securitización global de la salud. En este

caso, no estamos hablando de un colectivo en particular, nos referimos a las mujeres. Más allá de la representación de la mujer en estos espacios, y sin restarle importancia a este factor, Wenham redirige el foco de análisis y pone en evidencia las carencias de un sistema de gobernanza global de la salud patriarcal y estatocéntrico. Ante una emergencia sanitaria, la respuesta que se ofrece desde el sistema está dirigida a proteger el estado, elaborando políticas que priorizan la securitización e ignorando cómo estas conciernen a la salud de todos los individuos.

Tomando como referencia el brote epidémico del Zika, que comenzó en Brasil y se extendió hacia el Sur del continente, su obra se compone de siete epígrafes organizados en tres bloques cuyo objetivo global trata de reconceptualizar cómo pensamos la securitización de la salud e incorporar un enfoque feminista. Por último, incorpora un epílogo extrapolarando sus análisis a la experiencia post covid-19.

Podemos observar un primer bloque contextual en el que desarrolla un análisis más teórico, centrado en un análisis feminista a nivel macro y un segundo epígrafe que aborda la securitización como vehículo principal y estratégico para alcanzar determinados objetivos. El primer epígrafe introductorio de este bloque, titulado *Where are*

* Alba RUIZ ZAMUDIO, Universidad Autónoma de Madrid. Contacto: ruizzamudioalba@gmail.com

the women?, nos muestra cómo opera el patriarcado globalmente. Si imaginamos un iceberg, su base invisible representaría todas las políticas formuladas en crisis sanitarias que se perciben a sí mismas neutrales en cuanto a género; el recorrido de un patógeno y su respuesta no afecta por igual y de la misma forma a hombres y mujeres, debido en parte a causas biológicas y factores de construcción social. En este sentido, las mujeres no solo son más susceptibles a enfermedades infecciosas, sino más propensas a cargar con el impacto socioeconómico. Esta problemática está enraizada en unas instituciones que reproducen desigualdades a diferentes niveles de gobernanza, una desigualdad de género que prevalece desde nivel macro hacia abajo, en el cual el estado, definiéndolo como “actor masculino” (p. 17), se convierte en la unidad central de políticas globales que tienden a invisibilizar aspectos de género.

En el segundo epígrafe de este primer bloque, *Theorizing Feminist Health Security*, Wenham ahonda en la importancia de la narrativa de securitización como estrategia y vehículo de los actores para alcanzar sus intereses. La securitización se convierte en la base de la construcción de políticas públicas diseñadas para controlar y paliar los efectos de crisis sanitarias, en concreto la que sucedió en Brasil con la epidemia del Zika. Dicha narrativa se ha utilizado tradicionalmente con diferentes objetivos, entre ellos como solución para controlar y limitar los movimientos migratorios en el mundo a través de la difusión del miedo.

La tendencia a diseñar políticas públicas ante la ausencia de perspectiva de género se complementa con una narrativa que justifica la compartida premisa “la enfermedad no conoce fronteras” (p. 35), englobando una errónea vulnerabilidad compartida e ignorando la existencia de otros

determinantes sociales que repercuten en cómo impacta una enfermedad, además de la potencial dimensión de géneros. Teniendo en cuenta esta justificación, el estado se convierte en objeto referente y la economía nacional su bien a proteger. Lo que en un principio se muestra como neutra en cuanto a género, no hace sino exacerbar las desigualdades, ignorando el rol de la mujer como cuidadoras principales, además de otras cuestiones alejadas del día a día de las personas que más sufren las consecuencias de las emergencias globales.

En este sentido, la autora cuestiona los postulados tradicionales del concepto de seguridad de la Escuela de Copenhague, con su visión estatocéntrica y militarizada, para dar paso a un cambio de enfoque más inclusivo, que sitúe al individuo en el centro. En este caso, ubicar a la mujer como objeto referente del proceso de securitización para asegurar sus necesidades socioeconómicas y reducir el impacto de los brotes de enfermedades infecciosas.

El tercer epígrafe, *The Zika Virus*, que complementa al anterior ampliando y profundizando en el concepto de seguridad y cómo este se relaciona con esta enfermedad a través de ejemplos prácticos, hace de puente con el segundo bloque, el cual engloba el resto de secciones y en los que la autora baja a un terreno más experimental el impacto del Zika entre la población brasileña. De esta forma, Wenham aborda las tendencias principales del Zika en Latinoamérica: síntomas clínicos, transmisión y proceso de la enfermedad, así como el contexto en el que se desarrolla. Retomando el concepto de seguridad, analiza cómo el virus se ha enmarcado dentro de este espectro a nivel nacional e internacional y las posibles motivaciones por las que el Zika se ha securitizado, a pesar de que, conceptualmente, “no es un problema de seguridad en

cuanto a letalidad, transmisibilidad o daños económicos” (p. 170).

Al hilo de lo anterior, la narrativa de securitización ha proporcionado una herramienta política para asegurar la continuidad de los Juegos Olímpicos, espacio generalmente masculinizado, así como alejarse del escándalo “Operation CarWash” (p.67), en el que estaba envuelta la presidencia brasileña en ese momento, y recibir financiación internacional por otras vías a través de la instrumentalización de la maternidad. A nivel práctico, las respuestas securitizadoras se han centrado en tres áreas: manejo del mosquito, desarrollo e investigación y apelar un cambio de comportamiento en torno a la toma de decisiones en el área reproductiva. De esta forma no solo no se posiciona a la mujer en el centro de prevención, ofreciendo protección a aquellas con mayor riesgo de infección, sino que se les responsabiliza: estos requerimientos de securitización son socialmente considerados como tareas de mujeres en la mayor parte de Latinoamérica, por los que esta carga para prevenir la infección recae desproporcionadamente en ellas.

El segundo bloque comienza con el título *Zika and Invisibility*. Lo que hace especial e interesante este último apartado es el uso de conceptos feministas como punto de partida para entender el desarrollo de esta enfermedad y cómo se vio reflejado en la sociedad, especialmente entre las mujeres, la desconexión entre las medidas políticas y la realidad cotidiana de las mismas. El concepto de visibilidad e invisibilidad resulta fundamental para entender la crisis del Zika en Brasil, reconociendo quién se encuentra visible en un determinado contexto político y por qué se responde a la enfermedad de una determinada manera.

Wenham argumenta que los colectivos visibles se apoyan en una narrativa particular que prioriza las necesidades de los que están en el foco. Por lo tanto, quienes permanecen invisibles carecen de los mecanismos para reducir los riesgos expuestos al virus y los efectos socioeconómicos. En la crisis del Zika fue la mujer, más expuesta a contraer el virus, quien permaneció invisible ante las decisiones políticas y a la comunidad global. Sin embargo, en este discurso cobró especial importancia la mujer en su rol de madre; elemento que se intercala en esta invisibilidad, pues las mujeres y los derechos de las mismas se ocultan bajo la narrativa de la maternidad. Reducir a la mujer a su función reproductiva significó que las madres de bebés con Zika y sus necesidades se priorizasen a través de la respuesta gubernamental, en lugar de intentar limitar la transmisión del virus de aquellas mujeres que aún no se han infectado o hacer cambios más amplios en los factores socioeconómicos determinantes para la salud. Este acercamiento expone una tendencia patriarcal más amplia, donde la invisibilidad de las mujeres se entremezcla con otras líneas interseccionales en la sociedad: negras, pobres y solteras son las más invisibilizadas. La idea principal que destaca la autora es que la invisibilidad de género es sistemática, y los medios tienen su papel: utilizan el género para reproducir la hegemonía del conocimiento occidental y el progreso, representando a la mujer, especialmente a la pobre del Sur global, como víctimas de la enfermedad debido a la falta de capacidad local y el desarrollo en términos biomédicos.

En el siguiente epígrafe, *Clean Your House and Don't Get pregnant*, Wenham se sirve de los conceptos de reproducción estratificada y reproducción social para realizar su razonamiento. A través de esta conceptualización, la autora trata de explicar cómo la securitización global de la salud,

a través de su ceguera ante conceptos feministas, ha dado por hecho estas dos realidades. Y va más allá: la gobernanza global no solo depende de la reproducción social de la mujer, la cual actúa bajo el rol de cuidadora de aquellos que están infectados, sino que se le insta ciertas responsabilidades de control de la enfermedad, que incluyen actividades comunitarias y otros mantenimientos higiénicos, pues sabemos que son las mujeres las que absorben la mayor parte del trabajo en los hogares. La securitización global de la salud ha fracasado en integrar esta dependencia de trabajo gratuito en el desarrollo e implementación de políticas.

La reproducción estratificada muestra cómo ciertas necesidades reproductivas de las mujeres se priorizan sobre otras, se les exige a las mujeres no quedarse embarazada, entendiéndose que son estas las únicas responsables de la concepción, como si el hombre no pudiese transmitir el virus a través de relaciones sexuales, y sin tener en consideración una realidad mucho más compleja que incluye desinformación, falta de recursos anticonceptivos, abuso sexual, una cultura tradicionalmente machista... Asimismo, ignora la realidad de otras mujeres más ricas en áreas urbanas con mayores probabilidades de evitar el embarazo que otras en la sociedad latinoamericana. Estas barreras muestran nuevamente la desconexión entre las respuestas políticas y el día a día de la mujer; “la tensión entre estado y mujer” (p. 112), pues no se le puede exigir no quedarse embarazada si no se le brinda los mecanismos para evitar el embarazo.

En este sentido, entender la utilidad y el impacto de la política de securitización del Zika en Latinoamérica requiere comprender consideraciones de seguridad más amplias: violencia política, comunitaria y violencia de género. Y de esto versa el último epígrafe

del libro, titulado *Violence and Everyday Crisis*. Wenham pone el foco en la violencia para entender cómo las estructuras y políticas desarrolladas e implementadas a múltiples niveles de gobernanzas pueden infligir daños en grupos particularmente marginalizados. No un perjuicio exclusivamente físico, se traduce en barreras invisibles como la participación en el espacio civil o acceso a servicios públicos, sus costes, tiempo y localización. Esta violencia estructural demuestra por qué algunas mujeres no fueron capaces de reducir sus riesgos asociados a contraer el Zika, son limitaciones sistemáticas que restringe la libertad individual para tomar decisiones verdaderamente informadas o adherirse a los consejos gubernamentales o institucionales.

No obstante, existen otros tipos de amenazas más visibles a las que se enfrentan las mujeres: violencia perpetrada por la policía, violencia de género, la cual incluye abuso sexual, violación, violencia doméstica, sistemas de salud excesivamente caros o trabajos inestables. La perpetuidad de amenazas y violencia a la que las mujeres están expuestas de forma diaria hace difícil destacar el Zika como el asunto por el que deseen tomar acciones: “El Zika, como algo abstracto, no es necesariamente una prioridad” (p. 162). En este sentido, Wenham retoma la importancia del estado como perpetuador de esta violencia estructural, producida por un gobierno que fracasa en dirigir los factores subyacentes que incrementan los riesgos de infección y las cargas del cuidado.

La autora finaliza su obra haciendo una revisión crítica de sus propios análisis, aportando más riqueza y debate a su ya de por sí elaborado trabajo. Uno de los puntos que merece la pena mencionar es cómo se han representado a las madres entre sus páginas. Al fin y al cabo, el binomio madre y mujer es complicado de aislar, a pesar de que

a la maternidad y el feminismo aún le queda un largo camino por recorrer. No obstante, identificar a las mujeres solamente como madres ha podido posicionarlas como un sujeto pasivo, sin el reconocimiento que les supone en su lucha diaria tanto en cuidados como su influencia a través del activismo.

Por último, es importante destacar a quien está dirigido este libro, que son los que toman decisiones y formulan las políticas, pues su intención es posicionar en la agenda de la gobernanza global de la salud esta laguna e incorporar un compromiso con el género en el que no se reproduzcan entendimientos paternalistas a través de sus medidas políticas con repercusión a corto plazo. Wenham hace hincapié en elaborar respuestas basadas en mecanismos sostenibles en el tiempo, no basadas exclusivamente en la supervivencia. Si bien no ofrece una solución definitiva, lo esencial de esta crítica feminista es que avanza en las discusiones sobre género y, siguiendo los Estudios Feministas de Seguridad, ofrece un marco en el que primero centramos a las mujeres y no a los estados como objeto de referencia. Esto supone darles visibilidad de forma significativa, basar la securitización de la salud en las realidades de las mujeres. Tal y como está configurada la sociedad, las mujeres son esenciales para la acumulación de capital gracias a todo su trabajo informal no reconocido, para la respuesta a la pandemia a través de sus cuidados, e importan para la visibilidad de los demás con su activismo, por lo que es primordial que ahora sus necesidades y salud sean visibilizados y reconocidos. ●



Ringe, N. y Rennó, L. (Eds.) (2022). *Populist and the Pandemic. How Populists Around the World Responded to COVID-19.*

Routledge, 320 p.

JUAN ANDRÉS GASCÓN MALDONADO*

Los fenómenos de alcance internacional han impactado al mundo en los años recientes redibujando el escenario político, económico y social de forma casi inédita. En primer lugar, la emergencia del populismo en el seno de las democracias o como instrumento autocrático; de segundo, el desconcierto y parálisis generado por la pandemia del covid-19.

Desde los procesos electorales hasta las políticas de salud pública, estos fenómenos se ciernen en un mundo interdependiente e interconectado, confrontando sus fortalezas y aprovechando sus debilidades, transformando el contexto político de todos los países, cuyos efectos siguen examinándose y su duración sigue generando inquietudes.

Ante ese contexto, la obra editada por Nils Ringe y Lucio Rennó ofrece un análisis innovador y una completa recopilación acerca de la relación entre el populismo y la pandemia del covid-19, un episodio de desafíos en la agencia de diferentes actores políticos a nivel internacional, aunado a las tensiones, debates y complicaciones preexistentes.

En veintidós capítulos, cada autor abordará un caso distinto, desentrañando los actores y dinámicas intervinientes entre la gestión de la pandemia y el

comportamiento o uso de tácticas asociadas al populismo. Para identificar los nexos, similitudes o diferencias analizan diferentes variables: la historia política, el tipo de régimen, el rol de los medios de comunicación, las dinámicas electorales e institucionales entre gobierno y oposición, las Fuerzas Armadas, la previa situación económica, las movilizaciones sociales o el sistema de gobierno.

El primer capítulo, que funciona a modo de introducción y estado de la cuestión, plantea los objetivos y traza el marco de análisis aplicado sobre los objetos de estudio. Ayuda a que el lector se familiarice con las discusiones académicas recientes y justifica la utilización de las variables mencionadas como puntos de partida (p. 6) dividiendo los casos, por ejemplo, entre democracias y no democracias, entre populistas en el poder o populistas en la oposición (p. 12).

De la mano de Kenneth Roberts encontramos nuestro primer caso, Estados Unidos, uno de los populismos recientes más icónicos, representado por la administración de Donald Trump. Para el autor, la gestión de crisis del presidente tuvo varios desaciertos: subestimar el impacto del virus, desafiar el consenso científico, polarizar la aplicación de medidas y, a pesar de que posteriormente muchas medidas luego se demostraron ineficientes, obstaculizar una rápida

* Juan Andrés GASCÓN MALDONADO, Universidad Autónoma de Madrid. Contacto: juan.gascon@uam.es

respuesta inicial que generó tensiones entre la Casa Blanca y las gobernaciones (p. 19, pp. 26-27). Un populismo sólido que afrontaría toda la responsabilidad de la pandemia, pese a la poca limitación de su agencia institucional y con la capacidad —como superpotencia— de contar con los recursos necesarios para atender a la población, escenario que cambiaría a una posición menos favorable con la llegada de la administración de Joe Biden.

El tercer caso, escrito por Nicolás de la Cerda y Cecilia Martínez, nos presenta la experiencia mexicana con el gobierno de Manuel López Obrador (AMLO). Siendo uno de los países más afectados de la región (p. 29), los autores examinan la evolución del apoyo público ante la pandemia, con resultados limitados como las elecciones legislativas a medio mandato, y el uso de una retórica populista, centralización de la autoridad y polarización electoral. Además, abordan el impacto socioeconómico en sectores clave del país o los desiguales efectos regionales que el gobierno intentó responder para evitar un precio político más alto.

Federico Bertholini nos brinda el cuarto caso con la “(no) respuesta” del gobierno de Jair Bolsonaro (p. 44). El caso brasileño representa un ejemplo claro de disenso a la comunidad científica y de descoordinación entre el gobierno central y los gobernadores federales que obstaculizó la contención del virus, aunado a sucesivas renunciadas ministeriales. Un populismo que aplica un discurso de acusaciones para sus contrincantes políticos, polarizando las instituciones y dando continuidad a la sensación de crisis que terminaría por socavar el apoyo electoral en las últimas elecciones.

Un poco más al sur, Germán Lodola y Luisina Perelmiter desarrollan una crítica mesurada al gobierno de Alberto Fernández.

La experiencia argentina se sitúa en un contexto socioeconómico convulso y de hiperpolarización, con un presidente que llega al poder asumiendo una imagen más *moderada* en el peronismo y el kirchnerismo, aplicando un modelo populista “inclusivo” (pp. 57-60) que se distingue de su vecino por una gestión de la pandemia alineada al consenso científico, entremezclada con una retórica “heroica” (p. 60) y la invocación del *pueblo argentino* como noción de unidad que, teniendo una de las cuarentenas más largas del mundo, busca mantener su figura de modelo racional.

Moviéndonos a Europa, Tim Bale escribe el sexto capítulo introduciéndonos en la política británica. Un análisis que explora el comportamiento de partidos o políticos populistas en gobierno y oposición. El gobierno de Boris Johnson y el partido conservador tambalean entre el institucionalismo y la retórica populista derivada del Brexit, subestimando inicialmente el impacto de la pandemia y apostando por la “inmunidad colectiva” que, tras el deterioro de la situación, se ve obligado a girar en favor del consenso médico. Asimismo, se examina el rol de los medios de comunicación y, en la oposición, encontramos representantes como Nigel Farage y Richard Tice que alentaban un mayor escepticismo y tensión entre las condiciones sanitarias y las preocupaciones económicas, junto a otras mechas de confrontación política del momento.

Hacia el Mediterráneo, Carolina Colodro y Nicolás Miranda se internan en el contexto político español, marcado por la transformación del sistema bipartidista al multipartidista y un contexto de vulnerabilidad económica. El séptimo capítulo aborda diversos populismos con sus diferentes resultados, concretamente los casos de Podemos (izquierda) y VOX (derecha), cuyos discursos y pugnas electorales entre

partidos encuentran en la pandemia una oportunidad de instrumentalizar la crisis, por ejemplo: Podemos en el gobierno obligado a moderarse para ofrecer una postura institucional mientras mantiene un discurso reivindicativo y asistencialista, o VOX, utilizando la pandemia como punta de lanza de su crítica gubernamental y canalizador del descontento social.

Un poco más a la derecha, Lisa Zanolini y Carlos Meléndez despliegan el escenario italiano, el primero en ser golpeado por la pandemia y uno de los más afectados. Pese a subscribirse rápidamente a las medidas sanitarias internacionales, los líderes populistas no dudaron en sacar provecho político de la situación. Con una oferta variada entre los partidos de derecha como *La Lega* y *Fratelli d'Italia* y, con un comportamiento flexible, el *Movimiento 5 Stelle* (M5S), Italia recibe la pandemia en un complicado panorama interno. El octavo caso permite estudiar el comportamiento de partidos que pretenden escalar en posición de poder que, entre cambios de gobierno y pugnas regionales, intentan adaptar su discurso y mostrarse como la propuesta idónea ante una volátil situación general.

La novena entrega la escribe Ben Stanley con el caso polaco. Un ejemplo donde populistas deben afrontar una crisis exógena en vez de poder generarla a su favor. Centrado en la gestión del gobierno del *Prawo i Sprawiedliwość* (PiS)¹, liderando una coalición de derecha radical conservadora con polémica trayectoria iliberal, la pandemia supone tanto un duro desafío como una oportunidad para consolidar el control. La drástica evolución de la pandemia fuerza al gobierno a bandearse entre las pérdidas humanas y las económicas, con recursos más limitados que sus vecinos occidentales y la presión de una crisis que

puede hacer mella en su legitimidad.

Agnes Batory plantea el caso húngaro, uno de los más controvertidos, como décimo capítulo. Pese a que una pandemia no es el mejor escenario para confrontar a los *intelectuales*, la deriva discursiva contra la élite y la gestión de la Unión Europea (UE) del gobierno de Fidesz y Orban representa un populismo confrontativo que aprovecha la crisis para aplicar las más rígidas medidas sostenidas en las fuerzas de orden, la división inicial de la oposición, ignorar algunas críticas civiles, acusar a la inmigración y apropiarse de los avances contra el virus como victoria política.

En Anatolia, Evren Balta y Soli Özel desarrollan el caso turco como un ejemplo de deriva autoritaria del populismo en el poder que aplica sobre la pandemia la apropiación discursiva del *pueblo* y el *soberanismo* ante agentes externos. La crisis sanitaria obligó al gobierno a repartirse entre medidas de contención y válvulas de escape que evitasen un peor empeoramiento económico, asumiendo con matices las medidas estandarizadas y pasando de una delegación de responsabilidades hacia una concentración de la autoridad en la figura de Erdogan, aligerando cifras oficiales y apostando por favorecer a grupos afines.

Indonesia, analizada por Eunsook Jung, es el doceavo capítulo que plantea una crítica directa a la que el autor considera una deplorable gestión del gobierno de Joko Widodo a la pandemia. Un ejemplo de candidato populista que no se acerca a cumplir las expectativas que le llevaron al poder, producto de una serie de desaciertos: desde subestimar el virus hasta una descoordinación institucional, sumado a precarias condiciones administrativas y materiales, militarización del control sanitario y favoritismo político que

¹ En español, Partido Ley y Justicia, fundado en 2001.

desvanecen la imagen pragmática y popular del presidente y dejan en evidencia la fragilidad de la democracia indonesia.

Hacia el continente, Saloni Bhogale y Pavithra Suryanarayan profundizan sobre la experiencia india, la “democracia más grande del mundo” (p. 148), afectada de forma demoledora por la pandemia, tanto por los errores gubernamentales como los insuficientes recursos y la desigual situación regional. El gobierno de Narendra Modi, de corte nacionalista y religioso, mantuvo inicialmente su escepticismo sobre la severidad del virus, utilizó la pandemia para presionar a las minorías, como la musulmana y, se presentó bajo la figura simbólica de *hombre fuerte* que derrotaría al virus pese a las deficientes respuestas institucionales que obstaculizaron una vacunación y testeo consistente.

Paul Kenny y Ronald Holmes exponen en el capítulo catorce el caso de las Filipinas, país insular bajo la gestión de Rodrigo Duterte con intensos picos de contagio y un frágil sistema de salud que se ve desbordado por la pandemia. Irónicamente, la gestión de Duterte mantuvo cierto apoyo resiliente, reproduciendo frente al virus el discurso y ejecución militarista que mantenía contra las drogas o el narcotráfico, donde los autores explican el peso económico de las remesas, el reparto de las responsabilidades y el impacto de las medidas de contención que definirían los resultados electorales más recientes.

Rusia surge como el quinceavo caso, descrito por Anton Shirikov, Valeriia Unamets y Yoshiko Herrera, como un ejemplo peculiar de tácticas populistas sobre un régimen y líder, como Vladimir Putin, que no encajan del todo en la definición (pp. 173-174). El repertorio táctico de Putin ha entremezclado su agenda nacionalista, reaccionaria y

autoritaria con algunas tácticas populistas que le han permitido navegar sobre los impactos de la pandemia, utilizando herramientas desde la politización de la información hasta la emergencia sanitaria como justificación para concentrar —aún más— el poder político y perseguir detractores. No obstante, afrontando la contradictoria situación en la que el país es capaz de dotar recursos de asistencia y desarrollar su propia vacuna, pero no poder motivar una vacunación y testeo eficiente entre la población.

Volviendo a América, Rachel Schwartz y Kai Thaler ofrecen un detallado análisis sobre la aciaga respuesta del régimen nicaragüense de Daniel Ortega y Rosario Murillo. Se explora la agudización de la delicada situación interna y la continuidad al afán autoritario del gobierno nicaragüense producto de la pandemia, explicándonos las tácticas aplicadas desde la criminalización de opositores, ocultación de la información y mayor concentración del poder político, partes de una agenda cortoplacista y discurso populista enmascarada en los símbolos de *pueblo* y *patria* o el imaginario del legado sandinista cooptado por el régimen.

En otra latitud del Caribe, el caso venezolano analizado por Caitlin Andrews-Lee indaga sobre otro ejemplo autoritario, donde la pandemia sin duda empeoró la crisis multifacética preexistente del país, pero contradictoriamente, es superficialmente contenida por la escasa movilidad interna y el aislamiento internacional. El análisis nos permite encontrar los nexos entre el giro autoritario de Nicolás Maduro y el legado populista de su predecesor, Hugo Chávez —artífice original de la crisis— en un contexto pandémico utilizado para reforzar su posición, reaccionando rápidamente para conseguir alguna legitimidad interna e internacional a la par que limitar cualquier oposición.

Hacia la sabana africana, Dan Paget nos describe la inusual gestión de J.P. Magufuli en Tanzania. Aunque tenía similitudes con otros líderes, Tanzania se distingue por la trayectoria histórica del partido de gobierno y la conformación de lo que denomina “plebeyismo elitista” (p. 207), un esquema diferente al modelo populista de *pueblo versus élite*; así como una agenda de “desarrollo nacional” contraria a una crisis sanitaria. Una gestión peculiar que apostó por diseñar una retórica institucional negacionista afirmando la prematura superación de la pandemia, produciendo irremediamente todo lo contrario.

En el capítulo diecinueve, Ryan Brunette y Benjamin Fogel abordan el diverso panorama sudafricano usando diferentes claves para identificar el fenómeno populista, profundizando su composición política y las distintas pugnas ideológicas y electorales en distintas facciones dentro y fuera del gobierno del Congreso Nacional Africano (CNA), en la oposición, en las instituciones o, en un cúmulo de otras agrupaciones civiles, militares o de interés económico. Un escenario marcado por las reivindicaciones de carácter político, racial y sociocultural que todavía afronta las expectativas frustradas de una democracia relativamente joven que pretende superar definitivamente los restos del sistema de Apartheid y recientemente colisiona con la pandemia.

La experiencia gala descrita por Marta Lorimer y Ethan vanderWilden examina el comportamiento del Frente Nacional (FN), un icónico caso de la derecha radical, nativista y euroescéptica francesa actualmente dirigido por Marine Le Pen, quien establece una agenda de “desdemonización” (p. 232) que pretende convertir al FN en una propuesta electoral creíble. El FN afronta la inoportuna crisis sanitaria intentando reconducir sus posturas

como la antinmigración y el descontento socioeconómico contra el gobierno y las élites francesas, sin reproducir el escepticismo científico y técnico de otros casos similares.

Christoph Leonhardt y Andreas Blätte exponen el caso germano centrándose en los circuitos políticos del Parlamento alemán, concretamente el comportamiento de Alternativa para Alemania (AfD en inglés). Partido que aplica la típica retórica populista maniquea de la realidad e instrumentaliza las preocupaciones por el impacto socioeconómico de las medidas anti covid-19, motivando la movilización política y canalizando en ese descontento sus posturas antiinmigración. Perpetuando así la sensación de crisis para convertir la contingencia sanitaria en una crítica más amplia al sistema democrático alemán en su conjunto.

Judith Sijstermans y Steven Van Hauwaert analizan el caso del partido populista *Vlaams Belgan* (VB), basado en el nacionalismo flamenco y la derecha conservadora que, bajo el liderazgo de Tom Van Grieken ha ido moderando su discurso. No obstante, ante una crisis política y la llegada de una pandemia, vemos un VB que aprovecha la contingencia sin necesariamente perpetuar la crisis, encontrando la oportunidad de criticar el sistema democrático en su conjunto, pretendiendo posicionarse como líder opositor y potenciando sus políticas antiélite y antiinmigración.

Similar a otros casos, con un convulso contexto político y en medio de elecciones legislativas, la pandemia llega a los Países Bajos, examinados por Sarah de Lange, donde encontramos una intensa dinámica de pugna político electoral de diferentes partidos populistas, tanto de derecha o de izquierda que, ante la crisis sanitaria, van adoptando diferentes posturas sobre

la gestión gubernamental (algunas más escépticas, otras más rígidas o críticas). Un curioso caso de competencia partidista que divide tanto la Cámara de Representantes como la opinión pública, producto de una pandemia que potencia las transformaciones y radicalizaciones políticas previas.

En definitiva, la obra editada por Nils Ringe y Lucio Rennó, refleja la colisión de diferentes dimensiones de la realidad internacional, los efectos y las expectativas generadas en un contexto de transformación política, tanto del orden internacional como de los diferentes regímenes políticos. Una lectura amplia y detallada que aborda diferentes gestiones, algunas más acertadas, otras más catastróficas, sirviéndonos de referente para aquellos que deseamos profundizar y entender los cambios que una pandemia de tal envergadura ha tenido sobre diferentes actores populistas a lo largo del mundo. ●

POLÍTICA EDITORIAL • EDITORIAL POLICY

Enfoque y alcance

Relaciones Internacionales es una revista de la Universidad Autónoma de Madrid (España) que se publica cuatrimestralmente en formato electrónico. Tiene como objetivo fomentar el estudio y los debates académicos en torno a la compleja realidad internacional desde un enfoque interdisciplinar, mostrando especial interés por aquellas aproximaciones teóricas que, desde la disciplina de Relaciones Internacionales, inciden en la necesidad de desarrollar un relato “situado” de las historias, en plural, de las relaciones internacionales, pasadas y contemporáneas, así como por aquellos enfoques teóricos que abogan por analizar, entre otros múltiples factores, el papel de las ideas, los discursos y las identidades en la conformación de las estructuras de poder internacionales.

Desde la creación de la revista en el año 2005 en el marco del Grupo de Estudios Internacionales (GERI-UAM), el principal objetivo ha sido extender y divulgar la literatura académica especializada en relaciones internacionales —especialmente la desarrollada por la Teoría de Relaciones Internacionales— en los entornos profesionales y académicos de habla castellana, para acercar esta literatura —en su mayoría anglosajona— a una creciente comunidad hispanohablante de casi 500 millones de personas a nivel global (cuya lengua es oficial en más de veinte países de todo el mundo). Con ello, se pretende internacionalizar la disciplina, haciéndola llegar también en su lengua materna a esta enorme comunidad lingüística, y es por este motivo por el que la revista se publica desde su origen íntegramente en lengua castellana.

Esta circunstancia ha coadyuvado a que la publicación se haya constituido como un referente de la literatura especializada en relaciones internacionales en este idioma, llegando a ser galardonada en 2019 con el Sello FECYT (Fundación Española de Ciencia y Tecnología), que distingue a *Relaciones Internacionales* como una de las mejores revistas del panorama académico español. Con ello, fueron reconocidas la creciente relevancia investigadora y la trascendencia académica que ha adquirido la publicación, principalmente en el ámbito iberoamericano, a lo largo de la última década y que, en los últimos años, está permeando también publicaciones de relevancia global en lengua inglesa.

A través de los artículos y otras de sus secciones, la revista ofrece tanto aportes originales e inéditos de investigadoras e investigadores de todo el globo, como también traducciones inéditas de textos clásicos de las *Relaciones Internacionales* al castellano, aportando y

Focus and Scope

Relaciones Internacionales *Relaciones Internacionales* is a journal of the Universidad Autónoma of Madrid (Spain) which is published electronically every four months. Its objective is the promotion of the study and the academic debates that surround the complex international reality, and to do so from an interdisciplinary perspective. It shows special interest in those theoretical approaches that, from the discipline of International Relations, emphasize a need to develop a “situated” account of the histories, in plural, of international relations, past and contemporary, as well as those theoretical approaches that advocate analysing among other things: the role of ideas, discourses, and identities in the configuration of international structures of power.

From the creation of the journal in 2005, within the framework of the Grupo de Estudios Internacionales (GERI-UAM), the main objective has been to extend and disseminate the specialist academic international relations literature —especially the one developed in the theory of international relations— in the professional Spanish speaking academic setting. Moreover, it is to bring this literature —for the most part, Anglo-Saxon— to a growing Spanish speaking community of almost 500 million people globally (of which Spanish is the official language in more than twenty countries around the world). Thus, the internationalization of the discipline is sought by reaching out to this enormous linguistic community in their mother tongue, and it is for this reason that the journal has been published since its inception in Spanish.

This orientation has contributed to the publication having been constituted as a reference in the specialist international relations literature in Spanish, being awarded in 2019 with the certification of FECYT (Spanish Foundation of Science and Technology), which distinguishes *Relaciones Internacionales* as one of the most significant journals in the Spanish academic panorama. Thus, throughout the last decade, the growing research relevance and academic significance that the publication has acquired, mainly in the Ibero American context, has been recognized. In addition, in recent years, publications of global relevance for the English speaking literature are also being disseminated.

Both through the articles and in the other sections, the journal offers original and unpublished contributions from researchers all over the globe, as well as unpublished translations of classic international relations texts into Spanish. This helps to produce and spread the different

difundiendo enfoques, herramientas y conocimientos teóricos de relaciones internacionales en este idioma. De este modo, la publicación enriquece la reflexión sobre la disciplina en la comunidad académica de habla hispana, y conecta internacionalmente las producciones académicas sobre relaciones internacionales del mundo anglosajón y del ámbito hispanohablante en este campo del conocimiento.

Relaciones Internacionales publica tres números anualmente (febrero, junio y octubre) de los que dos de ellos suelen tener forma de dossier monográfico, mientras el tercero es de tema libre, al objeto de dar cabida a todos los trabajos que llegan regularmente a la revista de manera independiente..

Envío de manuscritos

Directrices para autores/as

Para remitir los manuscritos se utilizará el sistema de OJS de la web de la Revista (<https://revistas.uam.es/relacionesinternacionales/>) que permite un seguimiento online de todos los procesos. Para conocer en detalle los requisitos de edición y evaluación que exigimos para la aceptación de artículos por favor lea el “Manual de Estilo” y el “Manual de Evaluación”. Si necesita más información, no dude en contactar con nosotros mediante email.

Por último, puede acceder a nuestra ficha de evaluación pinchando [aquí](#).

Lista de comprobación para la preparación de envíos

Como parte del proceso de envío, los autores/as están obligados a comprobar que su envío cumpla todos los elementos que se muestran a continuación. Se devolverán a los autores/as aquellos envíos que no cumplan estas directrices.

1. El envío no ha sido publicado previamente ni se ha enviado previamente a otra revista (o se ha proporcionado una explicación en Comentarios al / a la editor/a).
2. El fichero enviado está en formato Microsoft Word, RTF, o WordPerfect.
3. El texto sigue las normas de edición y formato mostradas anteriormente.
4. Las referencias a páginas web contienen las fechas de visita de las mismas y siguen el formato señalado en el libro de estilo.
5. El texto cumple con los requisitos bibliográficos y de estilo indicados en el [Manual de Estilo](#).

approaches, tools and theoretical knowledge of international relations to this language. In this way, the publication enriches the reflection on the discipline in the Spanish speaking academic community. Moreover, it connects, internationally, the academic production in the field of international relations emanating both from the Anglo-Saxon and Spanish speaking worlds.

Relaciones Internacionales publishes three editions annually (February, June and October). Two of these are normally in monographic format, while the third is open, with a view to making space for all of the varied contributions which arrive regularly to the journal.

Online Submissions

Author Guidelines

To send the manuscripts, it will be used the OJS system of the Journal's website (<https://revistas.uam.es/relacionesinternacionales/>), which allows online monitoring of all the processes. To know in detail the editing and evaluation requirements required for the acceptance of articles, please read the “Style Guide” and the “Evaluation Manual”. If you need more information, do not hesitate to contact us by email.

Finally, you can access our evaluation form by clicking [here](#).

Submission Preparation Checklist

As part of the submission process, authors are required to check off their submission's compliance with all of the following items, and submissions may be returned to authors that do not adhere to these guidelines.

1. The submitted article has never been published before nor sent to another journal.
2. The submitted file is in Word, RTF or WordPerfect format.
3. The submitted article follows the style and format rules mentioned above.
4. References to webpages have information about the visit date and follow the rules indicated in the Style Guide.
5. The submitted article suits bibliographic requirements indicated in the [Style Guide](#).
6. If your submissions is related to a peer reviewed section, please check that there's no personal data on the text or the document properties.
7. If your submission is a Dialogue, please check

6. Si está enviando a una sección de la revista que se revisa por pares, tiene que asegurarse de no indicar en el cuerpo del artículo, ni en las propiedades del documento, su nombre, apellidos u otros datos personales.
7. Si está enviando un review essay asegúrese de que trata máximo de tres libros. Si está enviando una reseña, asegúrese que el libro no tenga más de tres años de antigüedad.

Aviso de derechos de autor/a

Aquellos/as autores/as que publiquen en Relaciones Internacionales, aceptan los siguientes términos:

- Las/os autoras/es conservarán sus derechos de autor y garantizarán a la revista el derecho de primera publicación de su obra, el cuál estará simultáneamente sujeto a la [Licencia Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada 4.0 Internacional](#).
- Las/os autoras/es podrán adoptar otros acuerdos de licencia no exclusiva de distribución de la versión de la obra publicada (p. ej.: depositarla en un archivo telemático institucional o publicarla en un volumen monográfico) siempre que se indique la publicación inicial en esta revista.
- Se permite y recomienda a las/os autoras/es difundir su obra a través de Internet (p. ej.: en archivos telemáticos institucionales o en su página web) antes y durante el proceso de envío, lo cual puede producir intercambios interesantes y aumentar las citas de la obra publicada.
- Las/os autoras/es son responsables de obtener los oportunos permisos para reproducir material (texto, imágenes o gráficos) de otras publicaciones y de citar su procedencia correctamente.
- Relaciones Internacionales no cobra a las/os autoras/es ninguna tasa por presentación o envío de manuscritos ni tampoco cuotas por la publicación de artículos.

Los contenidos publicados se hallan bajo una licencia [Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada 4.0 Internacional](#).

Así pues, se permite la copia, distribución y comunicación pública siempre y cuando se cite el autor del texto y la fuente, tal y como consta en la citación recomendada que aparece en cada artículo. No se pueden hacer usos comerciales ni obras derivadas. Los derechos de los artículos publicados pertenecen a sus autores o editoriales.

it's from no more than three books. If your submission is a review, please check the book is less than three years older.

Copyright Notice

Those authors who publish in this journal accept the following terms:

- The authors will retain their copyright and guarantee the journal the right of first publication of their work, which will be simultaneously subject to the [Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivative 4.0 International License](#).
- The authors may adopt other non-exclusive licensing agreements for the distribution of the published version of the work (eg, deposit it in an institutional telematic file or publish it in a monographic volume) as long as the initial publication in this journal is cited.
- The authors are allowed and recommended to spread their work through the Internet (eg in institutional telematic files or on their website) before and during the submission process, which can produce interesting exchanges and increase the citations of the published work (See [The effect of open access](#)).
- The authors are responsible for obtaining the appropriate permissions to reproduce material (text, images or graphics) of other publications and to quote their origin correctly.
- Relaciones Internacionales does not charge the authors for the submission of manuscripts or its publication. This journal provides free and instant access to all content. It firmly believes that allowing free public access to academic investigation supports the open exchange of knowledge.

The published contents are under a [Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivative 4.0 International](#) license.

Thus it allows reproduction, distribution and public presentation with the requirement that the author of the text and the source are properly cited in a note on the first page of the article, as demonstrated by the citation recommendation appearing in each article. Content is not for commercial use nor for derivative works. The rights of the articles published belong to the authors or the publishing companies involved.

Políticas de sección

Artículos

Relaciones Internacionales admite la presentación de artículos **inéditos** y **originales** que versen sobre contenidos del ámbito de las relaciones internacionales.

Aunque cada uno de sus números gira en torno a un tema específico, no se trata de monográficos. El objetivo es proporcionar contenidos que ofrezcan diversos enfoques y análisis sobre un tema propuesto que domina el número pero reservando siempre un porcentaje de los contenidos a textos que abordan otros temas. Éstos, aunque aparentemente alejados de la temática dominante, en muchas ocasiones proporcionan herramientas de análisis que pueden resultar complementarias para el análisis.

- ✓ Se aceptan envíos
- ✓ Indizado
- ✓ Evaluado por pares

Fragmentos

Uno de los principales objetivos con los que se inició el proyecto era y es traducir a lengua castellana aquellos textos considerados como clásicos por los especialistas, con el fin de proporcionar herramientas a la comunidad académica de habla hispana que enriquezcan la reflexión sobre las relaciones internacionales. Este apartado está destinado a este fin.

- ✗ Se aceptan envíos
- ✓ Indizado
- ✗ Evaluado por pares

Ventana Social

Se trata de un espacio en el cual la teoría de las relaciones internacionales sale de los márgenes de la academia, para ver a los actores sociales que en su quehacer también generan reflexión. Por lo general, tiene un formato de entrevista, pero se aceptan formatos novedosos, tales como exposiciones de fotos, documentos, etc.

- ✗ Se aceptan envíos
- ✓ Indizado
- ✗ Evaluado por pares

Diálogos

Esta sección consiste en un ensayo sobre una temática similar y, en principio, en consonancia con el tema central del número. Los Diálogos serán de un máximo de cuatro libros, y al menos uno de ellos tendrá un máximo de tres años de antigüedad.

- ✓ Se aceptan envíos
- ✓ Indizado
- ✗ Evaluado por pares

Section Policies

Articles

Relaciones Internacionales admits the presentation of **unpublished** and **original** articles that deal with the field of International Relations.

Whilst individual issues are based on specific topics they are not monographic. The objective is to publish content that offers a diverse range of analysis regarding the proposed topic yet at the same time allow space for texts that discuss other subjects. This is because themes that are apparently unrelated often provide complementary tools to analyse the main issue at hand.

- ✓ Open Submissions
- ✓ Indexed
- ✓ Peer Reviewed

Fragments

One of the main objectives, when the project was launched, was to translate classic International Relations texts into Spanish. In doing so it aimed to provide a resource for the Spanish speaking academic community and enrich discussion about International Relations. This section is intended for this purpose.

- ✗ Open Submissions
- ✓ Indexed
- ✗ Peer Reviewed

Snapshot of Society

This is a space where international relations theory leaves the margins of the academy, to get in contact with social actors who generate a reflection in their day-to-day work. In general, it has an interview format, but all kind of new formats are accepted (such as photo exhibitions, documents, etc).

- ✗ Open Submissions
- ✓ Indexed
- ✗ Peer Reviewed

Dialogues

This section consists of an essay in line with the central theme of the number. The Dialogues will handle a maximum of four books, and at least one of them will be three years old.

- ✓ Open Submissions
- ✓ Indexed
- ✗ Peer Reviewed

Reseñas

Las reseñas deben ser de libros de no más de dos años de antigüedad.

- ✓ Se aceptan envíos
- ✓ Indizado
- ✗ Evaluado por pares

Firma invitada

Se incluirán en esta sección artículos redactados por autores especialistas en la temática específica del número, sin necesidad de pasar el proceso de evaluación. Son artículos que no necesariamente cumplen con los requisitos de redacción (extensión, originalidad, etc.) pero que son de interés para la revista por razón de su autoría.

- ✓ Se aceptan envíos
- ✓ Indizado
- ✗ Evaluado por pares

Proceso de evaluación por pares

Relaciones Internacionales admite la presentación de artículos, reviews-essays y reseñas **inéditos y originales** que versen sobre contenidos del ámbito de las relaciones internacionales. Para remitir los manuscritos se utilizará el sistema de OJS de la web de la Revista (<https://revistas.uam.es/relacionesinternacionales/>) que permite un seguimiento online de todos los procesos de manera transparente.

Los artículos, reseñas y review essay enviados a la redacción de la revista se someterán a en primer lugar a un proceso de revisión interna por parte del Comité de Redacción de la Revista. En una reunión cerrada, será debatido:

- En el caso de los artículos, la aceptación o el rechazo de la propuesta del manuscrito y su consiguiente envío a un segundo procedimiento de evaluación externa y anónima en el que participarán dos personas encargadas de valorar la calidad de la publicación;
- En el caso de los Diálogos y reseñas, se decidirá de manera interna sobre su aceptación o rechazo para publicación.

En el segundo proceso de evaluación, los evaluadores externos podrán sugerir modificaciones a las/os autoras/es, e incluso rechazar la publicación del texto si consideran que éste no reúne la calidad mínima requerida o no se ajusta al formato académico de la revista. Los evaluadores podrán: rechazar la publicación, aceptarla con correcciones mayores, aceptarla con correcciones menores, o aceptarla. Las posibilidades son:

Reviews

Reviews must be from books no more than two years old.

- ✓ Open Submissions
- ✓ Indexed
- ✗ Peer Reviewed

Guest Author

Articles written by authors specialized in the specific issue of the number will be included in this section, without the need to pass the evaluation process. They are articles that do not necessarily meet the style requirements (extension, originality, etc.) but that are of interest to the journal because of their authorship.

- ✓ Open Submissions
- ✓ Indexed
- ✗ Peer Reviewed

Peer Review Process

Relaciones Internacionales admits the presentation of **unpublished** and **original** articles, Dialogues and reviews that deal with the field of International Relations. To send the manuscripts, it will be used the OJS system of the Journal's website (<https://revistas.uam.es/relacionesinternacionales/>), which allows online monitoring of all the processes.

Papers, reviews and Dialogues sent to *Relaciones Internacionales* will first undergo a process of internal review by the Editorial Team and Board. Once assessed, they will be discussed at a meeting of the Editorial Team:

- for articles and Dialogues the Editorial Team will make a decision to the appropriateness of submitting manuscripts to external double blind peer review process, which will determine their value for publication;
- for reviews, the Editorial Team will make a decision to their publication.

Referees may suggest modifications to the author or even refuse publication if they consider it does not satisfy minimum quality requirements or edition and style rules of the journal. Referees may: refuse publication, accept publication conditioned to major corrections, accept publication conditioned to minor corrections, or accept direct publication. Possibilities are:

- Double rejection: the manuscript will not be published and the author will be informed.
- One rejection and one acceptance with major corrections: a third evaluation is requested. If

- Doble rechazo: se decide no publicar el artículo y se informa al autor.
- Rechazo y aceptación con correcciones mayores: se pide una tercera evaluación. Si esta tercera evaluación recomienda el rechazo, se decide no publicar el artículo y se informa al autor. En caso contrario, su resultado sustituye a la evaluación que rechazaba la publicación.
- Doble aceptación con correcciones mayores / una aceptación con correcciones mayores y otra con correcciones menores: para su publicación el autor debe aceptar e introducir los cambios sugeridos por los evaluadores. Una vez realizados los cambios, se remite el nuevo texto a los evaluadores para su consideración y decisión final. En caso de que al menos un evaluador indique de nuevo la necesidad de cambios mayores, se decidirá la no publicación del artículo y se informará al autor. En caso contrario, se remitirá de nuevo el manuscrito al autor para que introduzca los últimos cambios menores y una vez devuelto pasará al proceso de edición para su publicación.
- Doble aceptación con cambios menores: se envía al autor para que introduzca los cambios. Una vez devuelto el manuscrito a la redacción, pasa directamente al proceso de edición para su publicación
- Doble aceptación: se decide su publicación, se informa al autor y pasa al proceso de edición para su publicación

A partir del envío del resumen del artículo propuesto para el número específico, el proceso general de evaluación tiene un tiempo aproximado de:

- Artículos: 6-9 meses.
- Diálogos 2-3 meses.
- Reseñas: 1-2 meses.

Los Diálogos serán de un máximo de tres libros y las reseñas deben ser de libros de no más de dos años de antigüedad. Los requisitos de edición y evaluación exigidos por Relaciones Internacionales para la aceptación de artículos están plasmados en el “Manual de Estilo” y el “Manual de Evaluación” de la revista, disponibles en su web.

La revista cuenta, además, con las siguientes secciones extraordinarias:

- Firma invitada: Se incluirán en esta sección artículos redactados por autores especialistas en la temática específica del número, sin

this third evaluation recommends rejection, the manuscript will not be published and the author will be informed. Otherwise, third evaluation decision will replace the rejected publication evaluation.

- Double acceptance with major corrections / acceptance with major corrections and acceptance with minor corrections: in order to be published, the author should accept and implement in his paper/review changes suggested by reviewers. The paper/review will be then sent again to the referees for their consideration and final decision. If one of the referees considers again that the paper/review needs major changes, the manuscript will not be published and the author will be informed. Otherwise, the manuscript will be sent back to the author to introduce latest minor changes and then will go through edition process for his publication.
- Double acceptance with minor changes: the manuscript will be published, but the paper/review will be sent to the author in order to make needed changes. Once returned, the manuscript will go through edition process for his publication.
- Double acceptance: the manuscript will be published and the author will be informed. The manuscript will go through edition process for his publication.

External double blind peer review process estimated resolution time:

- Papers: 6-9 months.
- Dialogues: 2-3 months.
- Reviews: 1-2 months.

Dialogues will be of a maximum of three books and the books reviewed must not be older than two years old. The editing and evaluation requirements demanded by Relaciones Internacionales for the acceptance of Dialogues are reflected in “Style Guide” and the “Evaluation Manual” of the Journal, available on our website.

The journal also has the following extraordinary sections:

- Guest author: Articles written by specialists on the specific subject of the issue will be included in this section, without the need to pass the evaluation process. These are articles that do not meet the writing requirements (length, originality, etc.) but are of interest to the journal due to their authorship.

necesidad de pasar el proceso de evaluación. Son artículos que no cumplen con los requisitos de redacción (extensión, originalidad, etc.) pero que son de interés para la revista por razón de su autoría.

- Fragmentos: Uno de los principales objetivos con los que se inició el proyecto era y es traducir a lengua castellana aquellos textos considerados como clásicos por los especialistas, con el fin de proporcionar herramientas a la comunidad académica de habla hispana que enriquezcan la reflexión sobre las relaciones internacionales. Este apartado está destinado a este fin.
- Ventana social: Se trata de un espacio en el cual la teoría de las relaciones internacionales sale de los márgenes de la academia, para ver a los actores sociales que en su quehacer también generan reflexión. Por lo general, tiene un formato de entrevista.

Para conocer en detalle los requisitos de edición y evaluación que exigimos para la aceptación de artículos por favor lea el [“Manual de Estilo”](#) y el [“Manual de Evaluación”](#). Si necesita más información, no dude en contactar con nosotros mediante [email](#).

Por último, puede acceder a nuestra ficha de evaluación pinchando [aquí](#).

Frecuencia de publicación

Relaciones Internacionales se publica tres veces al año, es decir, un volumen cada cuatro meses. No se añaden contenidos a los números progresivamente.

Política de acceso abierto

Esta revista provee acceso libre inmediato a su contenido bajo el principio de que hacer disponible gratuitamente las investigaciones al público apoya a un mayor intercambio de conocimiento global.

Los contenidos publicados se hallan bajo una licencia de [Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada 4.0 Internacional](#). Así pues, se permite la copia, distribución y comunicación pública siempre y cuando se cite el autor del texto y la fuente, tal y como consta en la citación recomendada que aparece en cada artículo. No se pueden hacer usos comerciales ni obras derivadas. Los derechos de los artículos publicados pertenecen a sus autores o editoriales.



- Excerpts: One of the main objectives with which the project of *Relaciones Internacionales* began was to translate into Spanish those texts considered classic by specialists, to provide tools to the Spanish-speaking academic community that enrich reflection on international relations. This section is intended for this purpose.
- Dialogues: It is a space in which the theory of international relations leaves the margins of the academy, to see the social actors who also generate reflection in their work. It has usually an interview format.

To know in detail the editing and evaluation requirements required for the acceptance of articles, please read the [“Style Guide”](#) and the [“Evaluation Manual”](#). If you need more information, do not hesitate to contact us by [email](#).

Finally, you can access our evaluation form by clicking [here](#).

Publication Frequency

Relaciones Internacionales is published every four months at once. No new content is added between issues.

Open Access Policy

This journal provides free and instant access to all content. It firmly believes that allowing free public access to academic investigation supports the open exchange of knowledge.

The published contents are under a [Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivatives 4.0 International](#) license. Thus it allows reproduction, distribution and public presentation with the requirement that the author of the text and the source are properly cited in a note on the first page of the article, as demonstrated by the citation recommendation appearing in each article. Content is not for commercial use nor for derivative works. The rights of the articles published belong to the authors or the publishing companies involved.



Estadísticas

Estadísticas de Relaciones Internacionales (1699-3950). Período 2016 - 2018.

Como ha quedado reflejado en el apartado correspondiente, el doble proceso de evaluación llevado a cabo por *Relaciones Internacionales* impide generar a través de nuestro OJS una estadística que refleje el proceso interno de aceptación y rechazo de propuestas de cada número llevado a cabo conjuntamente por el Consejo de Redacción de la revista y los coordinadores de número.

En este sentido, el sistema OJS de *Relaciones Internacionales* considera únicamente los artículos que han superado el proceso de revisión interna por parte de la redacción de la Revista y han sido sometidos a una doble evaluación externa y anónima:

- Nivel de aceptación de manuscritos: 70 %;
- Nivel de rechazo de manuscritos: 30 %.

Código ético

La revista *Relaciones Internacionales (1699-3950)* tiene un Código Ético que se puede consultar [aquí](#).

Identificador de objeto digital (DOI)

A partir del año 2017 (número 34), la revista *Relaciones Internacionales* adoptó el uso de identificador de objetos digitales (DOI) 10.15366/relacionesinternacionales. Tal identificador es asignado a firmas invitadas, artículos, fragmentos y aquellas ventanas sociales aprobadas por su alta calidad por el Servicio de Publicaciones de la Universidad Autónoma de Madrid.

Stats

Relaciones Internacionales Journal Statistics (1699-3950). Period 2016 - 2018.

As it has been reflected in the corresponding section, due to the double evaluation process carried out by the *Relaciones Internacionales Journal*, the OJS automatic statistic do not reflect the first proposal's acceptance and rejection process made jointly by the Editorial Board and each issue's coordinators.

In this sense, our OJS' automatic statistics consider only the articles that have successfully overcome the first internal review process, and have been submitted to an external double blind peer review process:

- Submitted articles acceptance rate: 70 %;
- Submitted articles rejection rate: 30 %.

Publication Ethics

The *Relaciones Internacionales Journal (1699-3950)* has his own Ethical Code (to be consulted [here](#)).

Digital Object Identifier (DOI)

From 2017 (No. 34), the *Relaciones Internacionales Journal* adopted the use of the digital object identifier (DOI) 10.15366/relacionesinternacionales. This identifier is assigned to sections articles, fragments, and those snapshot of society's publications approved for their quality by the Publications Service of the Autonomous University of Madrid.

ÍNDICES • INDEXES

Índices, repositorios, buscadores, etc. en los que está la Revista:
Relaciones Internacionales is indexed by (indexes, repositories and databases):



NÚMEROS PUBLICADOS • PUBLISHED ISSUES

Pinche en los títulos para ver el número en cuestión / Click on the issue title to view it on your browser.

- **Nº1** - “Nuevos Vientos Teóricos, nuevos fenómenos políticos”
- **Nº2** - “Feminismo y Relaciones Internacionales”
- **Nº3** - “Guerras Justas”
- **Nº4** - “Globalización e imperialismo”
- **Nº5** - “Sociología Histórica y Relaciones Internacionales”
- **Nº6** - “Nuevas conflictividades en el mundo global”
- **Nº7** - “Religión y Relaciones Internacionales”
- **Nº8** - “África: estados, sociedades y relaciones internacionales”
- **Nº9** - “Fuerzas armadas, seguridad y relaciones internacionales”
- **Nº10** - “Protectorados Internacionales”
- **Nº11** - “Industrias extractivas y relaciones internacionales”
- **Nº12** - “Regímenes Internacionales”
- **Nº13** - “Cuestiones actuales de la política exterior española”
- **Nº14** - “Movimientos migratorios en el mundo: lecturas alternativas y complementarias a los enfoques de seguridad y desarrollo”
- **Nº15** - “Integración regional, multilateralismo en América Latina y relaciones Sur -Sur”
- **Nº16** - “Construcción de paz postbélica y construcción de estado en las Relaciones Internacionales”
- **Nº17** - “Derechos Humanos: uno de los rasgos de identidad del mundo de la post Guerra Fría”
- **Nº18** - “Dinámicas políticas en torno al Cuerno de África”
- **Nº19** - “Espacios en lucha: Hacia una nueva geografía de lo internacional”
- **Nº20** - “Polisemia del tiempo histórico desde las Relaciones Internacionales: Una mirada teórica desde la filosofía de la historia”
- **Nº21** - “Del poder en la crisis y de la crisis del poder: un análisis interdisciplinar”
- **Nº22** - “La Teoría de Relaciones Internacionales en y desde el Sur”
- **Nº23** - “Crisis, Seguridad, Política”

NÚMEROS PUBLICADOS • PUBLISHED ISSUES

Pinche en los títulos para ver el número en cuestión / Click on the issue title to view it on your browser.

- **Nº24** - “¿Cómo pensar lo internacional / global en el siglo XXI? Herramientas, conceptos teóricos, acontecimientos y actores”
- **Nº25** - “El Caribe como múltiples espacios en lucha”
- **Nº26** - “Resistencias y aportaciones africanas a las Relaciones Internacionales”
- **Nº27** - “Feminismos en las Relaciones Internacionales, 30 años después”
- **Nº28** - “Entre los ODM y los ODS: el camino a las metas globales de desarrollo sostenible”
- **Nº29** - “La alteridad en las Relaciones Internacionales”
- **Nº30** - “Diez años de Relaciones Internacionales”
- **Nº31** - “Pensamiento político y Relaciones Internacionales 30 años después de Hegemonía y Estrategia Socialista”
- **Nº32** - “Repensando el “Terrorismo” desde lo internacional”
- **Nº33** - “De Río a París. Desarrollos de las Relaciones Internacionales en torno al medioambiente”
- **Nº34** - “De Río a París. Desarrollos de las Relaciones Internacionales en torno al medioambiente II”
- **Nº35** - “Internacionalizando la Ciudadanía: Discusiones sobre ciudadanía en Relaciones Internacionales”
- **Nº36** - “Migraciones en el sistema internacional actual: migraciones forzosas y dinámicas del capitalismo global”
- **Nº37** - “Historia y Teoría de las Relaciones Internacionales: Diálogo y ausencias en un debate científico”
- **Nº38** - “Hacia una reflexión en torno a las Relaciones Internacionales”
- **Nº39** - “Sobre la resistencia: Discusiones desde las Relaciones Internacionales”
- **Nº40** - Diálogos con Francisco Javier Peñas Esteban: interrogando a las Teorías de Relaciones internacionales
- **Nº. 41** - Diálogos con la escuela de la Sociedad Internacional: Desarrollos y/o Análisis críticos
- **Nº. 42** - Repensando el “MENA” desde lo internacional

NÚMEROS PUBLICADOS • PUBLISHED ISSUES

Pinche en los títulos para ver el número en cuestión / Click on the issue title to view it on your browser.

- **Nº. 43** - La seguridad humana 25 años después
- **Nº. 44** - Número Abierto
- **Nº. 45** - Un debate global sobre el agua: enfoques actuales y casos de estudio
- **Nº.46** - Ecología-Mundo, Capitaloceno y Acumulación Global Parte I
- **Nº.47** - Ecología-Mundo, Capitaloceno y Acumulación Global Parte II
- **Nº.48** - Número Abierto
- **Nº.49** - Feminismos Críticos en Relaciones Internacionales: Nuevas Teorías, Metodologías y Agendas de Investigación
- **Nº.50** - Quo Vadis? Nuevas agendas y fronteras de las Relaciones Internacionales
- **Nº.51** - Número Abierto
- **Nº.52** - COVID-19: Releer las Relaciones Internacionales a la luz de la pandemia

RELACIONES INTERNACIONALES

Revista académica cuatrimestral de publicación electrónica
Grupo de Estudios de Relaciones Internacionales (GERI)
Universidad Autónoma de Madrid, España
<https://revistas.uam.es/relacionesinternacionales>
ISSN 1699 - 3950

 facebook.com/RelacionesInternacionales

 twitter.com/RRInternacional



FECYT-388/2022
Fecha de certificación: 01/03/2022
Válido hasta: 02 de julio de 2023