

## EDITORIAL

# EL INVIERNO QUE NO LLEGÓ: EL ORDEN INTERNACIONAL EN TIEMPOS DE PANDEMIA

Esther BARBÉ IZUEL\*

Catedrática de Relaciones Internacionales  
Universitat Autònoma de Barcelona

*«À partir de ce moment, il est possible de dire  
que la peste fut notre affaire à tous»*

Albert CAMUS, *La Peste* (1947)

Entre los internacionalistas, el año 2020 venía marcado por celebraciones. Se celebra el 75 aniversario de la Carta de las Naciones Unidas, firmada en San Francisco el 24 de octubre (Día de las Naciones Unidas, desde ese momento), y también el 25 aniversario de la Conferencia Mundial sobre la Mujer, celebrada en Beijing en setiembre de 1995. En Europa se celebra el 70 aniversario de la Declaración Schuman, que puso en marcha el proceso de integración europea. Los tres hechos han generado profundas transformaciones de la sociedad, tanto a nivel interno como internacional. Si bien, establecer diferencias entre interno e internacional no tiene ningún sentido cuando nos enfrentamos a «problemas globales» que difuminan las fronteras e, incluso, las estaciones. No en vano, el invierno 2019-2020 ha sido el invierno más caluroso en la Tierra desde que existen registros. En otras palabras, el invierno no llegó (idea inspirada por un título de la revista *The Economist*, «Winter is not coming»). El «invierno que no llegó» suena a «realismo mágico», pero más bien es una acertada alegoría del cambio climático; un problema que está ahí, es bien real, de alcance global y pone en peligro la supervivencia de la humanidad, tal y como ha proclamado Greta Thunberg. La joven activista sueca se ha convertido en la imagen más representativa de la narrativa del desarrollo sostenible —un desarrollo que es capaz de satisfacer las necesidades actuales sin comprometer los recursos y posibilidades de las futuras generaciones—, insistiendo en la responsabilidad de la generación

---

\* Esther BARBÉ IZUEL es, además, Investigadora Asociada Senior en el Instituto Barcelona de Estudios Internacionales (IBEI).

actual y en la necesidad de actuar escuchando a los científicos en la lucha contra el cambio climático.

Volviendo a las celebraciones, el año 2020 es especialmente simbólico en términos de lucha medioambiental. Los ecologistas celebran su 50 aniversario. El 22 de abril es la fecha en la que cada año se celebra el Día Internacional de la Madre Tierra, en recuerdo de un día fundamental para el nacimiento del movimiento ecologista. El 22 de abril de 1970 más de veinte millones de personas, muchos de ellos estudiantes, salieron a la calle en Estados Unidos para exigir medidas contra la degradación medioambiental, con el apoyo tanto de políticos demócratas como republicanos. Pues bien, este 50 aniversario, esperado por los activistas más jóvenes y para el que se había previsto incluso una huelga en las escuelas liderada por Greta Thunberg, ha quedado totalmente eclipsado por la pandemia de la COVID-19, que ha venido a sumarse, como un tsunami, a todos los problemas existentes, generando una crisis de primera magnitud. Como ha escrito Yuval Noah Harari, autor de uno de los libros más aclamados de la última década, *Sapiens*, la pandemia de la COVID-19 es la «mayor crisis de nuestra generación», una crisis que «marcará el mundo en los próximos años».

Estamos frente a una pandemia, una enfermedad infecciosa que une al mundo, lo paraliza y monopoliza las políticas públicas, tanto a nivel local como a nivel global. De pronto, se ha hecho evidente el valor de la salud en tanto que bien público global. Ahora bien, otros problemas relacionados con bienes públicos globales, como la diversidad biológica o la estabilidad climática, no han desaparecido. Al contrario, los analistas y científicos ponen de relieve la conexión entre los problemas de la agenda internacional. No en vano, uno de los eslóganes del primer Día de la Tierra, el 22 de abril de 1970, fue lo que Barry Commoner, pionero del movimiento medioambientalista, definió como la Primera Ley de la Ecología: «Todo está conectado con Todo». Eso es lo que hace precisamente más difícil entender los cambios en el orden internacional de nuestros días. ¿Cómo va a afectar la pandemia de la COVID-19 al orden internacional?

Es imposible responder a dicha pregunta de manera precisa, pero sí es posible avanzar que la COVID-19 no está haciendo nada más que acelerar y potenciar tendencias ya existentes en las últimas décadas; en realidad, desde el final de la Guerra Fría venimos hablando de un *interregnum* en el orden internacional, en el sentido gramsciano de la palabra; es decir, de «una crisis que consiste precisamente en que lo viejo muere y lo nuevo no puede nacer, y en ese lapso de tiempo aparecen los más diversos síntomas morbosos». ¿Cuáles son esos síntomas en el siglo XXI? El académico libanés Gilbert Achcar, autor de *Morbid symptoms. Relapse in the Arab Uprising* (2016), asocia dicho término, por ejemplo, con el triste destino de las primaveras árabes, con la revitalización de la extrema derecha en Europa o con la victoria de Donald Trump en Estados Unidos.

La idea que defienden estas páginas es que los síntomas, en sentido amplio, estaban ahí. Una idea ampliamente aceptada. Así, en la página digital

de *Agenda Pública*, se puede leer que «ni la crisis de la eurozona ni el declive democrático global comenzaron con la pandemia, tampoco el temor a las tecnologías de control, las disputas por la distribución del poder en los Estados o el avance del populismo autoritario y sus valores conservadores, reaccionarios frente a la agenda progresista del feminismo. Estaban ahí, y ahora se resignifican y reconfiguran en el escenario abierto por una crisis con múltiples aristas».

Nada ha comenzado con la pandemia; aunque esta resignifica y reconfigura, como acabamos de ver, y sobre todo ha traído una descomunal incertidumbre. El «invierno que no llegó» es una metáfora de que las estaciones ya venían cambiadas y cómo se gestionaba ese problema, unido a otros de la agenda internacional, es lo que realmente conforma el orden internacional: quién gobierna, con qué ideas y con qué reglas en un sistema de Estados a la vez descentralizado, con Estados soberanos; y globalizado, con problemas que no conocen de fronteras, como el cambio climático o las pandemias; con una economía totalmente interdependiente, basada en cadenas de valor, y con una evolución tecnológica que ha acabado con la idea de tiempo y de espacio (tecnología de la información) y que está acabando con la idea de los límites humanos (inteligencia artificial, biotecnología).

Desde el final de la Guerra Fría, el orden internacional responde, como hemos visto, a un *interregnum*. Vive en estado de crisis. Lo que afecta al poder, a las ideas y a las instituciones que conforman el orden internacional. ¿Qué nos enseña la pandemia de la COVID-19, calificada por Naciones Unidas como «la mayor crisis que ha vivido el mundo desde el final de la Segunda Guerra Mundial», sobre la crisis (valga la redundancia) del orden internacional? Lisa y llanamente, la pandemia revela, de manera dramática, las grandes incertidumbres del orden internacional del siglo XXI, especialmente en torno al liderazgo del sistema, a las paradojas de la soberanía y a la legitimidad de las instituciones internacionales.

## **LIDERAZGO: NI ESTÁ NI SE LE ESPERA**

La COVID-19 nos ha traído una certeza. No tenemos capitán al frente del timón y, como todo el mundo reconoce, estamos a bordo del mismo barco. En otras palabras, vivimos en un mundo sin liderazgo a nivel sistémico. Todo hay que decirlo, en esta crisis, el tema del liderazgo está siendo centro de atención a todos los niveles (local, regional, global) y desde perspectivas diversas: el papel del populismo, el debate entre democracia y autoritarismo a la hora de hacer frente a la pandemia o la eficacia mostrada por Estados con instituciones democráticas sólidas y liderados por mujeres (desde Islandia hasta Nueva Zelanda, pasando por Taiwán).

En el sistema internacional, en tres décadas, hemos pasado del liderazgo indiscutible de los Estados Unidos al inicio de la década de 1990 a un mundo en el que ningún país o ningún grupo de Estados (pensemos en la Unión

Europea) está en condiciones de liderar, ni el sistema lo permite. El liderazgo presupone capacidades (recursos materiales u otros), voluntad y legitimidad. Tras el final de la Guerra Fría, los Estados Unidos reunían los tres requisitos. El Presidente Bush dejó muy clara la voluntad de liderar un «nuevo orden internacional». En realidad, el nuevo orden no era otra cosa que imponer el «orden liberal occidental» al resto del mundo (mercado, democracia, derechos humanos), en su versión neoliberal en lo económico (reducción del Estado frente al mercado). En cuanto a la legitimidad, la situación era inapelable. Francis Fukuyama lo tradujo en su famoso «fin de la Historia» que, entre otras cosas, apelaba al «fin de las ideologías» de Daniel Bell. El liberalismo había ganado la guerra y, tras la derrota del comunismo, no había alternativa ideológica. Además, en términos de resultados, Occidente no en vano era el «Primer Mundo», legitimado para liderar; a pesar de que pronto cambiaron los términos, del mismo modo que cambiaron las condiciones materiales.

La estructura de poder unipolar, que reflejaba las capacidades materiales (militares y económicas) de los Estados Unidos, se acompañaba de un liderazgo hegemónico, que formateó el mundo ideacionalmente y que estableció las reglas sobre la base de las instituciones multilaterales existentes, creadas tras el final de la Segunda Guerra Mundial (Bretton Woods), durante la Guerra Fría (OTAN) o tras la Guerra Fría (OMC), pero, en cualquier caso, controladas por el mundo occidental. El liderazgo estadounidense ha merecido entre los analistas términos cargados de significado, aunque no necesariamente excluyentes. Así, los Estados Unidos fueron calificados de República Imperial por Raymond Aron, pero también como proveedor de bienes públicos globales por Robert Gilpin. Esto último es relevante si nos enfrentamos al caso de una crisis de salud global, como ocurre con la COVID-19.

El orden del G-7, liderado por Estados Unidos, se debilitó con el ascenso de las economías emergentes. En 2001, Goldman Sachs construyó una idea-fuerza —los BRIC: grupo de países formado por Brasil, Rusia, India y China—, para lanzar un mensaje: dado el crecimiento económico de estos países, el PIB agregado de los BRIC superaría el PIB agregado del G-7 en 2002 y, a partir de ahí, se establecería una carrera entre los países más desarrollados y los países emergentes para subir lo más alto posible en el ranking. La historia es bien conocida en el caso de China. Cualquier cifra prevista se ha quedado atrás. En 1995, China suponía el 2 por 100 del PIB mundial nominal; en 2003, el 4 por 100 y en 2018, el 15,9 por 100, convirtiéndose en la segunda economía del mundo, por detrás de Estados Unidos (24 por 100 del PIB mundial). Japón, pasó de segunda a tercera economía en 2011 y hoy está por debajo del 6 por 100 del PIB nominal total. Si las cifras se presentan en forma de PIB PAA (Paridad de Poder Adquisitivo), utilizado para comparar el nivel de renta entre países, China es, según el FMI, la primera economía del mundo desde 2014.

De esta manera, se cierra el ciclo de dos siglos de dominio occidental sobre la economía internacional. Los amantes de los ciclos largos pueden razonar que hemos vuelto a la «normalidad». Entre el año 1000 y principios del

siglo XIX, la China imperial fue la primera potencia económica del mundo. Si tomamos en consideración las previsiones actuales de los analistas, China podría situarse por delante de Estados Unidos, en términos de PIB nominal, hacia el año 2032. ¿Cómo se traduce en términos políticos? China traduce sus resultados económicos en una narrativa muy elaborada, si atendemos a las intervenciones de sus representantes en Naciones Unidas (Debate General de septiembre de 2019), para construir una imagen de potencia basada en su peso histórico (una civilización de cinco mil años), su carácter de país en desarrollo y sus resultados económico-sociales, que han conseguido sacar a 850 millones de personas de la pobreza, un «milagro en el devenir de la humanidad». Legitimación de China como líder por la vía de los resultados y China como modelo para el Sur global son dos ideas que refuerzan el papel de Beijing en el mundo. En suma, China se sitúa en una situación de competición con Estados Unidos, que se ve en decadencia, en lo material, y desafiado, en lo político.

El avance económico de China ha acarreado en Estados Unidos un debate en torno a las intenciones de la potencia emergente y a las estrategias que hay que adoptar, tanto en el ámbito académico como en el político y en el empresarial. Muestra de ello es el libro de Graham Allison, *La trampa de Tucídides* (2017), que ha tenido gran éxito intelectual y político. El mismo Xi Jinping rechazó en público la hipótesis del libro, tildándola de pensamiento muy americano. La expresión «Trampa de Tucídides» hace referencia a la hipótesis de que la competición por el poder entre una potencia declinante y otra en ascenso las empuje casi inevitablemente a la guerra entre ellas, como muestra el caso de Atenas y Esparta, que condujo a la Guerra del Pelonpeso. Esta Trampa se convierte, según Graham Allison, en un patrón histórico, si se analizan los últimos quinientos años.

Ahora bien, si analizamos la competición entre China y Estados Unidos nos encontramos con un escenario muy diferente del que nos podían ofrecer las potencias europeas de siglos anteriores y mucho más próximo a las vivencias de la COVID-19, momento en el que los europeos hemos dejado de vernos como el «modelo para el mundo» para pasar a sentirnos «dependientes» de China. La pandemia ha puesto de manifiesto no la Trampa de Tucídides, pero sí la trampa de la globalización económica; fundamentada en las cadenas de valor para la producción manufacturera, también en materia sanitaria y farmacéutica. Al margen de mascarillas o respiradores, Europa no fabrica ni un gramo de paracetamol, por poner un ejemplo bien próximo a todo el mundo. El 80 por 100 de la fabricación mundial de fármacos se hace en China y en India. Dependemos de Asia.

En otras palabras, la competición entre China y Estados Unidos es una competición más 5Geopolítica que una competición tradicional entre potencias, como las que analiza Graham Allison. Si se hace mención a 5Geopolítica es porque justo en el liderazgo tecnológico (Inteligencia Artificial, 5G, *cloud*, *blockchain*, computador cuántico) es donde se visualiza más claramente la competición entre las dos potencias. El registro de patentes es un indicador

de la potencia tecnológica y de innovación de los Estados. Y, en 2019, China superó a Estados Unidos, presentando 5.900 solicitudes de registro en la OMPI, muchas de ellas de Huawei y, en buena medida, vinculadas a implementación de 5G y a ciberseguridad. Esta claro que ambos Estados persiguen ejercer como líderes en nuevas tecnologías (una estrategia de Estado en el caso de China y una lógica más empresarial en el caso de Estados Unidos). No es baladí citar a las empresas. Una de las evidencias en términos de poder que va a dejar la COVID-19 es la consolidación a una velocidad más rápida de lo que ocurría hasta ahora del poder económico en manos de las grandes empresas de tecnología de la información, tanto en el caso de China como de Estados Unidos (Google, Facebook, WeChat), que manejan macrodatos (*Big Data*). Ciertamente, la competición se extiende a otros ámbitos, como el comercio, más allá de los productos tecnológicos, y la seguridad, en el sentido más clásico (control del Mar de China y del Sur de Asia como zonas más destacadas).

La estrategia de Estados Unidos, como potencia en declive, si adoptamos una lógica de suma cero, se entendió como una relación constructiva durante el periodo Obama, con medidas como la negociación del Acuerdo Transpacífico para contener el rol comercial de China en la región o la adopción de un discurso negociador, como se puede ver en la Estrategia de Seguridad de 2015. En la misma se opta por «gestionar la competición entre los dos países desde una posición de fuerza». Y la idea de liderazgo está ahí, como fundamento del papel de Estados Unidos en el mundo desde el final de la Segunda Guerra Mundial. En palabras del Presidente Obama, los «Estados Unidos lideran» ya que «somos el país indispensable. Y cuando surgen problemas en cualquier lugar del mundo, no llaman a Pekín. No llaman a Moscú. Nos llaman a nosotros».

Contrariamente, la estrategia de Estados Unidos del Presidente Trump se asienta sobre una lógica amigo-enemigo, una rivalidad sistémica. Independientemente de las razones, muchas de ellas compartidas por la administración Obama y por otros países occidentales, la diplomacia de Washington ha planteado la rivalidad que supone China en términos de amenaza y dejando de lado el papel de liderazgo de Estados Unidos en el mundo. No hay narrativa sobre objetivos mundiales (paz, desarrollo sostenible). El discurso de Trump se asienta en una única idea «América primero», que dinamita las bases normativas del multilateralismo, mecanismo tradicional del liderazgo estadounidense. Así, la Estrategia de Seguridad de 2017 apunta que China no solo desafía el poder y los intereses de Estados Unidos, sino que erosiona su seguridad y su prosperidad; el «poder de China se ha expandido a costa de Estados Unidos». En suma, China es una «amenaza sistémica» para Estados Unidos en una lógica trumpiana/empresarial, de resultados contables.

La COVID-19 ha creado una crisis que impacta de lleno en el ámbito de mayor rivalidad entre las dos potencias (investigación, desarrollo e innovación) y genera las posibilidades para que ambas intenten ganar reconocimiento y reputación y, con ello, mayor poder en el sistema internacional. A

medida que la pandemia se ha ido extendiendo, los dos países, cuya relación se había ido deteriorando a pasos agigantados bajo el mandato de Trump (aranceles comerciales, bloqueo de inversiones chinas en Europa, etc.), se han enzarzado en una guerra de recriminaciones sobre el origen y la gestión de la pandemia. Estamos frente a una gran escenificación, que Trump ha convertido, en muchos momentos, en una gran parodia de sí mismo. El término de «virus chino», utilizado habitualmente por el presidente estadounidense, tiene un uso estratégico: mermar la reputación de China en el mundo y, más allá, convertirla en una amenaza para todos (creación de un virus de laboratorio).

La estrategia china, por su parte, se ha centrado sobre todo en la diplomacia médica, una vez superado el pico de la pandemia en aquel país. El envío de material sanitario a Italia, por poner un ejemplo, ha sido un éxito en términos de imagen; como mínimo, a corto plazo. En las encuestas de opinión pública, en Italia y otros países occidentales, gana por goleada China cuando se pregunta por cuál de los dos países ofrece mayor confianza frente a la gestión de la pandemia. China, cuyo poder material ya estaba más que reconocido, ha ampliado su poder ideacional, mediante la propaganda y la creación de mensajes sobre el origen del virus (un laboratorio estadounidense). El desafío por parte de China se traduce en acciones como la subida a las redes de una breve animación, «Érase una vez un virus», en la que dos figuras de Lego —un guerrero de Xian y la Estatua de la Libertad, los dos con mascarilla— representan a ambos países. Su diálogo es una burla de la respuesta de Estados Unidos a la COVID-19.

Lo cierto es que el origen del virus se ha convertido en un juego de culpas mutuas y, a partir de ahí, cualquier investigación para determinar su origen con la intención de crear sistemas de alerta temprana, como ha exigido la presidenta de la Comisión Europea, es inviable. China es reticente a una investigación internacional sobre el origen del virus. Lo que no es ninguna novedad en su comportamiento, si tenemos en cuenta el rechazo habitual de China a adoptar mecanismos de transparencia y de rendición de cuentas como práctica internacional. Como ha escrito Branco Milanović, China ha aprendido que hay normas para países grandes y normas para países pequeños y que China, como Estados Unidos, no aceptará las que no le convienen.

Está claro que la pandemia ha acelerado, en términos de Andrés Ortega, la «diplomacia agresiva» entre las dos potencias, a la vez que ninguna de las dos ejerce, o intenta ejercer, como líder global, poniéndose al frente de acciones colectivas para salir de la crisis. China no lo ha hecho, hasta ahora, y Estados Unidos ha abandonado la función, que tradicionalmente ha ejercido en otras crisis sanitarias (ébola, sida/VIH, H1N1). Estamos en un mundo de G-0, término de Ian Bremmer. No hay líder, ni se le espera. El secretario general de Naciones Unidas, António Guterres, lo ha dejado bien claro; en sus propias palabras, «la relación entre las grandes potencias en el mundo actual es muy disfuncional [...] es obvio que nos falta liderazgo».

## SOBERANÍA: LA PARADOJA DEL REGRESO DEL ESTADO

La pandemia de la COVID-19 ha traído a escena un rearme de la soberanía, un proceso de renacionalización o el regreso del Estado; el término que se prefiera, pero, en cualquier caso, lo evidente es que las medidas para luchar contra el virus se han ajustado, en buena medida, a la narrativa de «mi país primero», en palabras de Pol Morillas. En términos analíticos, se ha impuesto el comportamiento del Estado esperado por un realista, un Estado solo puede contar consigo mismo para estar seguro (*self help*). Para el sociólogo, la situación de vulnerabilidad que puede sentir una sociedad frente al peligro de una pandemia la lleva, como ha escrito Lamo de Espinosa, a «buscar refugio en lo conocido». Y ahí está el Estado (junto a la familia) como refugio, frente a un virus biológico. El virus ha radicalizado un proceso ya en marcha y que podíamos percibir en los Estados occidentales.

En las sociedades occidentales, la entrada en el siglo XXI se caracterizó por el crecimiento de una sensación de inseguridad. Anthony Giddens habló de una «sociedad de riesgo», preocupada por la seguridad. Las consecuencias las conocemos: repliegue nacional, rechazo del Otro y aceptación de medidas excepcionales en nombre de la seguridad (seguritización de la agenda política), empezando por el lenguaje. El uso del término «guerra» en la lucha contra la COVID-19 es elocuente en ese sentido. Pues bien, el sentimiento de vulnerabilidad o inseguridad, que alcanza niveles no conocidos por las sociedades occidentales desde la Segunda Guerra Mundial, se había gestado con crisis anteriores: la Gran Recesión, que comenzó en 2008, y los ataques terroristas del 11/S, de 2001.

En términos de vulnerabilidad, la Gran Recesión ha comportado una reacción de la sociedad frente a la globalización económica, vista como un «capitalismo salvaje» en términos de Bernie Sanders, que ha dejado en la cuneta a una parte importante de la población en el mundo desarrollado. Entre otras cosas, la salud pública se ha visto claramente afectada por los recortes necesarios para hacer frente a la estabilidad presupuestaria exigida a los países en el marco de la Unión Europea. Así, en la última década hemos vivido, a la vez, síntomas de desglobalización (repatriación de capital, disminución del comercio internacional) y, de manera muy evidente, una polarización social vinculada a la percepción que los ciudadanos tienen, y adquieren a través del discurso político, sobre la globalización y la integración, en el caso de la Unión Europea. Tanto es así, que los politólogos en Europa hablan de una nueva fractura muy polarizada, la politización (*politicization*), que sustituye o se solapa con la tradicional fractura ideológica entre izquierda y derecha; una fractura que divide a los votantes entre nacionalistas, soberanistas o comunitaristas, por un lado, y globalistas, cosmopolitas o europeístas (en el caso de la Unión Europea), por el otro.

Así, la renacionalización en tanto que expresa la voluntad de desglobalizar y deseuropeizar se ha convertido en dinamizadora de la vida política occidental, generando polarización hacia dentro y hacia fuera de los Estados. Donald

Trump es el mejor ejemplo en ese sentido. En el Debate General de Naciones Unidas, en setiembre de 2019, planteó su visión mundial en términos de polarización: «El futuro no pertenece a los globalistas, pertenece a los patriotas, a los Estados soberanos e independientes que respetan las diferencias que hacen a cada país único». En el caso de la Unión Europea, la crisis del euro, pero sobre todo la crisis de los inmigrantes de 2015, han favorecido un fuerte discurso comunitarista y de rechazo del Otro, asumido por grupos políticos de extrema derecha en numerosos países de la Unión y que ha dinamizado el *Brexit* en el Reino Unido. Victor Orban es, posiblemente, el mejor ejemplo de la posición soberanista en materia de migración —«los países que no paren la migración están perdidos»— y de la confrontación, según él, entre lo nacional (la patria) y lo internacional o los sin patria, que no tienen ni honor, ni principios y se creen amos del mundo. Estas palabras, sin nombrarlo, están dedicadas al financiero judío, de origen húngaro, George Soros.

Los atentados terroristas del 11/S, por su parte, fueron el punto de inflexión en cuanto a la percepción de vulnerabilidad entre los occidentales ya en el siglo XXI. Las medidas adoptadas, a partir de ese momento, plantean uno de los grandes debates a los que se enfrenta la lucha contra la COVID-19: la tensión entre libertad (estado de Derecho) y seguridad (lucha contra el terrorismo o contra el virus). Al margen de los atentados contra la libertad y la integridad física de las personas (secuestros, tortura) en nombre de la «guerra contra el terrorismo», el acceso a los datos privados (cuentas bancarias, teléfonos) entró de lleno en el ámbito de la privacidad de las personas. La COVID-19 no ha hecho sino darle todo su alcance al tema en un momento en que el desarrollo tecnológico permite un uso tal de los datos individuales que se llegan a poner en duda los derechos y la privacidad de las personas, fundamento de los sistemas liberales.

La COVID-19 ha desatado, como ha dicho Josep Borrell, una «batalla global de narrativas», entre el liberalismo individualista de Occidente y la ética comunitaria de Oriente, en lo relativo al uso de datos, o entre nacionalistas y globalistas, en lo relativo a la gestión de la frontera (comercio, movilidad de personas). Lo cierto es que hemos dejado atrás ideas muy asentadas durante años en el ámbito económico, desde la «retirada del Estado» de Susan Strange hasta la más discutible «muerte del Estado» de los hiperglobalistas. Contrariamente, hoy en día la idea dominante es que la pandemia ha generado «un renacimiento de la ciudad amurallada», en términos de Henry Kissinger. Frente a la pandemia, la narrativa de «mi país primero» ha marcado en buena medida las políticas adoptadas, sin ir más lejos en la Unión Europea. Así, los Estados tomaron medidas como la limitación para exportar material sanitario (mascarillas, respiradores) entre los países de la Unión o el cierre de fronteras entre Estados sin ninguna coordinación a nivel europeo. La imagen del «sálvese quien pueda» y de la reafirmación total de la lógica nacional dejó bien atrás la noción de «Estado europeo posmoderno» (soberanías compartidas), acuñada por Robert Cooper al inicio del siglo XXI, en el sentido de progreso histórico del orden internacional.

La paradoja es que el rearme de la soberanía nacional se da justamente frente a una pandemia que afecta a un bien público global, la salud, que, por definición, no conoce de fronteras estatales. La incorporación del acceso a la salud y al bienestar en los Objetivos de Desarrollo Sostenible se asienta en su carácter de Derecho Humano y Bien Público Global, un bien que no excluye a nadie y que no genera rivalidades. Desgraciadamente, la actitud de empoderamiento nacional frente a los problemas globales está ahí. Tampoco es ninguna novedad, si pensamos en la gobernanza del cambio climático o, mejor dicho, en las dificultades para crear mecanismos de gobernanza creíbles y eficaces, como hemos visto sucesivamente con el Protocolo de Kioto y con los Acuerdos de París. Y tampoco era inesperada una crisis como la de la COVID-19. La gripe asiática de 2004, la gripe A de 2009 y el ébola desde 2012 han sido toques de atención que han llevado a las instancias internacionales de salud y a las estrategias nacionales de seguridad (la española, de 2017, por ejemplo) a prever una crisis por una enfermedad infecciosa de amplio alcance en un planeta hiperconectado. Sin embargo, el mundo occidental actuó con una cierta condescendencia frente a la extensión del virus en China a principios de 2020. A pesar de las estrategias *in mente* y del avance del virus en China, según Pedro Alonso (director del Programa de Malaria de la OMS), «la soberbia y el localismo occidental nos impidió reaccionar a tiempo».

Se reaccionó tarde y descoordinadamente, recurriendo al refugio del Estado soberano. Lo que genera otra paradoja más, si atendemos a lo que escribe el filósofo coreano Byung-Chul Han en *El País* (22 de marzo), para quien las decisiones de los Estados europeos (estado de alarma, cierre de fronteras) responden a viejos modelos de soberanía, teniendo en cuenta que hoy «Es soberano quien dispone de datos». Lo que nos remite al uso por parte de los Estados de los macrodatos (*Big Data*) acumulados por las empresas tecnológicas —utilizados regularmente, a pesar de la regulación existente, con fines comerciales— para vigilar digitalmente a los ciudadanos y controlar así la expansión del virus. Ahí radica, según los expertos, el éxito inicial de China, Taiwán o Corea del Sur en el control de la epidemia en sus países. Una cuestión más que emerge radicalmente con la COVID-19 y que, de alguna manera, ya está presente en el debate político europeo a través del discurso de los partidos políticos nacional-populistas, en torno al peligro que viene de fuera (en este caso, un virus) y a la necesidad de aumentar la vigilancia por parte del Estado para ofrecer más seguridad a los ciudadanos.

En suma, la pandemia contextualiza y da mayor relieve a dos fenómenos. Por una parte, la preocupación mostrada por intelectuales occidentales en torno al poder de las grandes empresas tecnológicas (Google, Facebook) para acumular datos y manipular comportamientos, recogida en el libro de Shoshana Zuboff, *The Age of Surveillance Capitalism* (2019), poniendo en peligro la libertad y la democracia. Por otra parte, los discursos nacional-populistas que cuadran bien con la lógica de «mi país primero» en contra de la gobernanza internacional. Así lo recogió el historiador israelí, Yuval Noah

Harari en un artículo en el *Financial Times* (20 de marzo), muy difundido en la prensa internacional: «En estos momentos de crisis nos enfrentamos a dos decisiones importantes. La primera, entre vigilancia totalitaria y empoderamiento ciudadano. La segunda, entre aislacionismo nacional y solidaridad global».

## **INSTITUCIONES: VACÍO DE GOBERNANZA**

La pandemia de la COVID-19 nos deja con una sensación de vacío, lo llamemos como lo llamemos: vacío de gobernanza, fracaso de la cooperación internacional, crisis del multilateralismo o deslegitimación de las instituciones. No es una situación nueva para cualquier observador del orden internacional de las dos últimas décadas. Simplemente, ahora se ha hecho mucho más evidente y tiene un mayor alcance social, dado el problema que nos afecta: una enfermedad infecciosa que ha alcanzado nivel de pandemia, afectando no solo a las poblaciones habituales (África, Asia) sino también al mundo occidental, y cuyas consecuencias son simultáneas, directas e inmediatas para la vida de las personas, a diferencia de los efectos del cambio climático.

Las instituciones internacionales no tienen una lectura unívoca. Existe una idea dominante; eso es cierto. De hecho, las organizaciones internacionales nacieron de la mano del pensamiento liberal para ofrecer soluciones a problemas comunes. Ahora bien, el pensamiento realista nos explica una historia diferente, al hacer de las instituciones un espacio de poder para los Estados, útil tanto para defender sus intereses como para legitimar sus ideas, haciendo de las mismas ideas universales. Más allá de la racionalidad instrumental (los Estados cooperan para solucionar problemas comunes o cooperan si tienen incentivos para hacerlo; o sea, ganancias en términos de poder), el pensamiento constructivista, muy implantado desde el final de la Guerra Fría, tiene una historia diferente sobre las instituciones internacionales. Las instituciones no solo reflejan poder o solucionan problemas comunes, sino que ayudan a explicar cómo emergen y se difunden las normas a través del sistema internacional y cómo los Estados cambian sus intereses y evolucionan. Son «escuelas» para los Estados, con capacidad transformadora. Y, en ese sentido, su función de legitimación colectiva es un buen ejemplo.

Pues bien, la COVID-19 nos lleva a una lectura realista del momento actual. Pensemos en la OMS o en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, dos casos relevantes. En ambos casos, la institución como espacio de lucha por el poder es la explicación más plausible. De ahí que hablemos de fracaso de la cooperación, en clave liberal, o de deslegitimación de las instituciones, en clave constructivista.

Desde la óptica liberal, los neoinstitucionalistas, liderados por Robert Keohane, explican que las instituciones, entendidas como conjuntos de reglas formales e informales, son la causa de la cooperación internacional, ya

que pautan el comportamiento de los Estados, generan normas (estándares de comportamiento) y disminuyen la incertidumbre. Tal y como oímos desde que comenzó la pandemia, la incertidumbre nunca había sido mayor desde el final de la Segunda Guerra Mundial, como mínimo en Occidente. Indicador suficiente para hablar de fracaso institucional.

En clave constructivista, la legitimidad de las instituciones es un factor fundamental para funcionar correctamente. Ello nos lleva a recordar el trabajo clásico, de 1966, de Inis Claude sobre el papel de los órganos de Naciones Unidas. En él nos decía que, a pesar de sus limitaciones legales y de la falta de instrumentos de poder, los órganos de Naciones Unidas son importantes gracias a la demanda que existe de su actuación; es decir, están legitimados. La legitimidad de la organización viene determinada por la demanda de sus acciones. Pues bien, la COVID-19 ha arrasado con la legitimidad de las instituciones internacionales si nos detenemos en los casos de la OMS y del Consejo de Seguridad.

Todo hay que decirlo, los problemas de legitimidad de las instituciones no han llegado con la pandemia. Estaban ahí, si pensamos que la legitimidad —la demanda de actuación institucional—, se debe o bien a sus resultados (solucionan problemas) o bien al sentimiento de pertenencia existente entre sus miembros. En efecto, crisis del multilateralismo y siglo XXI van a la par. Las grandes manifestaciones de Seattle contra la OMC, en 1999, fueron el punto de arranque de un movimiento antiglobalización que desveló los miedos y la preocupación social existente en torno a cómo la transferencia de autoridad política a expertos e instituciones internacionales no soluciona problemas; al contrario, los crea. En ese sentido, la globalización y la integración europea pueden ser consideradas como dos caras de una misma moneda. Las dos están bajo sospecha en términos de resultados. En efecto, desde la sociedad occidental se contesta tanto la transferencia de autoridad del Estado a instituciones globales como la neutralidad de los expertos de la gobernanza, quienes, durante la Gran Recesión han salvado el crecimiento y el sistema financiero, pero no a las personas y al planeta. La expresión «hombres de negro» es ilustrativa, en el caso de muchos países de la Unión Europea, de su deslegitimación frente a la sociedad.

A nivel interestatal, los problemas de deslegitimación de las organizaciones internacionales están ahí desde el mismo momento de su creación, dada la distribución de poder dentro de las organizaciones en el marco del orden internacional liberal, liderado por Estados Unidos. La emergencia de nuevas potencias y el empoderamiento del Sur Global en el marco del siglo XXI desvelan los problemas de representatividad en las instituciones (FMI, Consejo de Seguridad), deslegitimándolas. El reequilibrio de poder en el orden institucional, solicitado por China, sobre todo a partir de la Gran Recesión, y por otras potencias emergentes y regionales, no ha tenido lugar. De ahí, la crisis de instituciones existentes y la creación de instituciones alternativas, lideradas por China, en el ámbito financiero, como el Banco Asiático para Inversión en Infraestructura (AIIB).

El resultado es que las instituciones, fundamento del orden internacional liberal, no se han adaptado a la nueva realidad (redistribución del poder, crecimiento de la desigualdad, nuevos problemas globales). Tony Judt en su obra *Algo va mal* (2011), uno de los libros más leídos por los estudiantes de ciencias sociales en la última década, nos ha dejado un análisis oportuno, en forma de metáfora bíblica, sobre la incapacidad de Occidente para aceptar la adaptación del «orden institucionalizado» a las nuevas realidades: «No cabe duda de que la caída del muro de Berlín [...] marcó una transición muy importante en la que millones de hombres y mujeres quedaron libres de una ideología funesta y periclitada, y de sus instituciones autoritarias. Pero nadie podría afirmar que el comunismo fue seguido de una era de tranquilidad idílica. [...] En cuanto a los mercados libres, desde luego que florecieron, pero no está claro para quién. Occidente —Europa y Estados Unidos, sobre todo— perdieron una oportunidad única de reconfigurar el mundo en torno a instituciones y prácticas internacionales consensuadas y perfeccionadas. Por el contrario, nos relajamos y nos congratulamos por haber ganado la Guerra Fría: una forma segura de perder la paz. Los años que van de 1989 a 2009 fueron devorados por las langostas».

Es más, Estados Unidos ha erosionado desde dentro el multilateralismo que legitimaba su papel de líder del orden internacional. El ataque de Estados Unidos a Irak, en 2003, sin mandato del Consejo de Seguridad, fue un paso decisivo en ese sentido. Los intentos del Presidente Obama por reorientar a Estados Unidos hacia la senda del «multilateralismo crítico» han dado paso a la negación total del multilateralismo, en tanto que ejercicio de reciprocidad difusa, bajo Donald Trump. Lo que ha llevado a la salida de Estados Unidos de instituciones de signo diverso a nivel global y regional (Acuerdos de París, INF, TPP, acuerdo sobre no proliferación nuclear de Irán), a la retirada de financiación (UNESCO, UNRWA) o a su bloqueo (OMC). Estamos en «punto muerto» o, aún peor, con la COVID-19, las instituciones están totalmente determinadas por la rivalidad geopolítica entre Estados Unidos y China. Lo vemos en el caso de la OMS y del Consejo de Seguridad, con efectos negativos que afectan a la capacidad operativa, a los valores y a las prácticas (negociación, por ejemplo) de las organizaciones.

La OMS, fruto del orden liberal posSegunda Guerra Mundial, ha sido tablero de rivalidades políticas a lo largo de los años: escenario en la Guerra Fría del enfrentamiento entre dos sistemas sanitarios situados en las antípodas (Estados Unidos y Unión Soviética) o arena de la batalla política del Vaticano contra los anticonceptivos. Ya en el siglo XXI, la Organización ha recibido críticas por su proximidad a la industria farmacéutica o por su lentitud para responder a la crisis del ébola. En 2017, la elección del etíope Tedros Adhanom Ghebreyesus como director general fue simbólica; el primer africano en dirigir la OMS y la primera vez que todos los Estados miembro participaban en la elección. La prioridad de Tedros como director de la OMS —el acceso universal a la salud— no gustó entre grandes contribuyentes a la Organización, como Estados Unidos, partidarios de una OMS centrada en la

lucha contra las enfermedades infecciosas. Trump, de acuerdo con su lógica antimultilateralista, propuso ya en ese momento reducir la contribución a la Organización.

Ahora bien, la COVID-19 ha agravado las crisis y diferencias internas anteriores, ya que ha hecho de la OMS el escenario fundamental del enfrentamiento geopolítico entre China y Estados Unidos. Las acusaciones de Estados Unidos en el sentido de que la OMS encubrió a China durante las primeras semanas, apoyando incluso su defensa de la no transmisión del virus entre humanos, acabaron con la decisión de Trump de suspender el pago del año en curso a la Organización. Estados Unidos es el primer contribuyente, un 14,67 por 100 del presupuesto, frente al 1 por 100 de China. El segundo contribuyente al presupuesto de la OMS, la Fundación Bill y Melinda Gates, anunció un aumento de su contribución para paliar los efectos de la decisión del Gobierno estadounidense, con el argumento de que la OMS es la única organización global capaz de combatir la crisis.

Las dudas sobre la actuación de la OMS en las primeras semanas, siguiendo el ritmo marcado por China, están ahí, deslegitimando aparentemente su actuación, pero, la reacción del secretario general de Naciones Unidas y de los países occidentales, aliados de Estados Unidos, ha sido salir en defensa de la OMS como mecanismo multilateral necesario para combatir la pandemia y dejar para más adelante la revisión de los errores que se hayan podido cometer. Hasta dónde llegan esos errores y qué consecuencias tienen ya es motivo de análisis, con opiniones muy diversas. El sinólogo italiano Francesco Sinci ha escrito en la revista *Asia Times* (23 de abril) que la pandemia no es la causa, sino la consecuencia del enfrentamiento geopolítico entre China y Estados Unidos. Este argumento abre una lectura negativa en términos funcionales de la OMS; poco puede hacer la Organización cuando se enfrenta a «una auténtica enfermedad geopolítica, no a un virus».

También es negativa la lectura que hay que hacer del papel desempeñado por el Consejo de Seguridad —«infectado por el virus geopolítico»— incapaz de adoptar una resolución en apoyo de la propuesta, lanzada por el secretario general, de cese el fuego para luchar contra la pandemia en tanto que «amenaza significativa para la paz y la seguridad internacionales». Tras seis semanas de negociaciones, el Consejo tenía sobre la mesa un borrador franco-tunecino que no siguió adelante en la fecha prevista, el 8 de mayo, día en el que el Consejo conmemoraba *online* el final de la Segunda Guerra Mundial en Europa. El proceso de elaboración del borrador se encontró con las trabas habituales en el Consejo para obtener resultados (resoluciones), como la negativa de China a incluir en el texto referencias a los derechos humanos.

No obstante, lo particular en este caso es que el Consejo de Seguridad se ha convertido pura y simplemente en un reflejo del enfrentamiento entre China y Estados Unidos en la OMS. China, por su parte, exigía una cláusula en el texto apoyando a la OMS en su lucha contra la pandemia. Estados Uni-

dos, en cambio, rechazaba cualquier mención en dicho sentido y exigía una referencia al origen del virus (Wuhan), así como una mención al compromiso de los Estados con la transparencia y la rendición de cuentas en el caso de la COVID-19. Ambas prácticas, transparencia y rendición de cuentas, son habitualmente rechazadas por China en las resoluciones, al igual que la mención a los derechos humanos. A pesar de los eufemismos del borrador final —se habla de apoyo a las agencias especializadas en salud de Naciones Unidas, sin mencionar explícitamente a la OMS— la resolución no salió adelante por el tema de la transparencia y la rendición de cuentas, determinante para Estados Unidos. La situación fue definida por Jeremy Greenstock, antiguo embajador de Reino Unido en el Consejo, como «patética». En palabras del especialista en Naciones Unidas, Richard Gowan, el Consejo se ha convertido, pura y simplemente, en «rehén del problema de la OMS» entre China y Estados Unidos.

Estos sonoros fracasos institucionales dejan una situación de vacío de gobernanza, ante la cual han reaccionado actores públicos y privados en defensa de la cooperación multilateral como única vía para combatir la pandemia. El mismo secretario general de Naciones Unidas ha expresado que «la COVID-19 muestra dramáticamente, que, o nos unimos, o podemos ser derrotados». Así, frente a la «carrera por la vacuna» emprendida, individualmente, por Estados Unidos y por China, Boris Johnson, afectado personalmente por la enfermedad, reformuló la actuación a seguir: «No es una competición entre países, sino una empresa compartida».

Resituar la pandemia en el marco multilateral —empresa compartida— es la función política que ha asumido la Comisión Europea. La Unión Europea que ha «perdido su carisma», en palabras de Byung-Chul Han, a causa de la COVID-19 (reacción tardía, «mi país primero», dificultades para alcanzar acuerdos de cara a la recuperación económica, etc.), ha asumido de manera decidida el liderazgo multilateral de cara a la investigación en materia de vacuna y de métodos de diagnóstico eficaces. La convocatoria por parte de la Presidenta de la Comisión Europea, Ursula von der Leyen, de una Conferencia de Donantes, el 4 de mayo, es el paso más significativo de cara a recuperar la credibilidad del multilateralismo en esta crisis. La apuesta de la Comisión (una contribución de 1.000 millones de euros) dio relevancia a la Conferencia *online* que contó con la participación personal de los jefes de Estado y de Gobierno de Francia, Alemania y Canadá, por citar algunos miembros del G7 y todos ellos hicieron aportaciones destacadas, hasta conseguir 7.500 millones de euros en una alianza pública-privada. Estados Unidos no aceptó la invitación y China tuvo un representante de bajo nivel (embajador en Bruselas) que no comprometió recursos. La Fundación Bill y Melinda Gates fue uno de los grandes donantes, siguiendo una línea de gobernanza institucionalizada en materia de salud global. En efecto, la gobernanza en salud global es un espacio altamente institucionalizado con alianzas público/privadas como la Coalición para las Innovaciones en Preparación de Epidemias (CEPI), la Alianza para las Vacunas (GAVI) o

el *Global Fund*, pero también Estados que participan en dichas alianzas, al igual que la Fundación Bill y Melinda Gates, y, todo ello, contando con la maquinaria global de la OMS.

Esta dinámica de gobernanza global se asienta en un principio defendido por el Presidente Macron en la Conferencia de Donantes, la definición de la vacuna como un bien público global; esto es, la vacuna «no pertenecerá a nadie y nos pertenecerá a todos». El hecho de que esté disponible para todos —acceso universal a la vacuna— es el objetivo último de los mecanismos de cooperación puestos en marcha y que solo funcionarán con la voluntad política de las potencias del sistema, lo que incluye a la Unión Europea. No es solo un problema científico —obtener la vacuna— sino político, hacerla disponible para todos.

En ese sentido, Bill Gates escribió en la revista *The Economist* (25 de abril): «Nuestro progreso no será solo científico. Está en nuestras manos hacer que los beneficios de la ciencia sean accesibles a todo el mundo. En los años que vienen, a partir de 2021, creo que tendremos que aprender de los años que siguieron a 1945. Con el final de la Segunda Guerra Mundial, los líderes construyeron instituciones como las Naciones Unidas para prevenir futuros conflictos. Después de la COVID-19, los líderes tendrán que pensar en instituciones para prevenir las pandemias futuras».

### **A MODO DE CONCLUSIÓN: EL «LARGO SIGLO XX», ENTRE PANDEMIAS**

La redacción de este texto se ha realizado en pleno confinamiento y su cierre coincide con una fecha histórica, el 75 aniversario del final de la Segunda Guerra Mundial en Europa; el día 8 de mayo para los europeos occidentales y el día 9 para Rusia. Los actos previstos para la conmemoración no se pudieron celebrar, a causa de la COVID-19. Keith Lowe, historiador británico, ha escrito que no celebrar nada este mes de mayo, a causa de la COVID-19, «tal vez no sea tan mala idea», teniendo en cuenta que en los últimos años «las conmemoraciones se han vuelto divisivas y dañinas». Estamos cansados de ver una y otra vez conmemoraciones que pasan a las páginas de la prensa por las polémicas que suscitan. Tanto es así que el Parlamento Europeo aprobó, en septiembre de 2019, una resolución sobre la importancia de la memoria histórica a causa del malestar generado en los últimos tiempos (luchas de protagonismo, glorificación de grupos fascistas, víctimas del holocausto violentadas por Gobiernos actuales, etc.).

¿En qué medida la pandemia de la COVID-19 será un punto de inflexión en un orden internacional disfuncional que se traduce en todo tipo de divisiones? Este texto sostiene que la pandemia ha puesto de relieve, de manera radical, las disfunciones ya existentes en el orden internacional, entendido como sistema de gobernanza para las relaciones internacionales. El orden vive en crisis en todas sus dimensiones: rivalidad por el poder, controversia

de ideas y crisis de las instituciones. ¿Qué efectos tendrá la pandemia? ¿Estamos al final de un ciclo?

En 1995, el historiador británico Eric Hobsbawm acuñó la idea del «corto siglo xx», que se explica por los rasgos políticos que unen el periodo que va desde 1914 hasta 1991. Con una perspectiva diferente a la de Hobsbawm e inmersos en la incertidumbre provocada por la COVID-19, la pregunta es si estamos todavía en un «largo siglo xx» que comenzó en 1918 con la pandemia de la gripe española, más mortífera que la Primera Guerra Mundial. Infectó a 500 millones de personas y dejó 50 millones de víctimas mortales. Este «largo siglo xx» nos ha dejado una fecha importante para celebrar. Justo treinta y cinco años después del final de la segunda Guerra Mundial en Europa —el 8 de mayo de 1980— se dio por erradicada la viruela en el mundo; una enfermedad que en los cien años anteriores mató a 300 millones de personas. La OMS hizo de la erradicación de la viruela su objetivo prioritario y lo consiguió gracias a vacunaciones masivas. Un éxito científico amparado en la voluntad política y la cooperación internacional.

El «largo siglo xx», entre pandemias, que va de la gripe española a la COVID-19, nos deja instituciones globales, como la OMS e ideas recogidas en la Constitución de esta Organización: «El goce del grado máximo de salud que se pueda lograr es uno de los derechos fundamentales de todo ser humano». Son ideas e instituciones que han marcado un «largo siglo xx» y que se prolongan en los Objetivos de Desarrollo Sostenible del siglo XXI, donde «Todo está conectado con Todo» (salud, cambio climático, fin de la pobreza, igualdad de género, educación, reducción de la desigualdad, etc.).

Sin embargo, el Siglo del Desarrollo Sostenible no lo tiene fácil. El virus está siendo un revulsivo social y se habla mucho de revisar nuestra normalidad (no sostenible). En esta lógica, la narrativa de la Comisión Europea formula la reconstrucción económica posCOVID en el marco de un Pacto Verde Europeo. De modo más directo, un grafiti pintado en una pared de Hong Kong, que recogía *The Guardian* (13 de abril), advierte: «No puede haber retorno a la normalidad porque la normalidad era el problema de origen». La pandemia no ha traído los problemas, en plural, como tampoco acabará con ellos. Como ha escrito Byung-Chul Han, «ningún virus es capaz de hacer la revolución», pero las personas sí que son capaces de «repensar y restringir radicalmente el capitalismo destructivo y también nuestra ilimitada y destructiva movilidad, para salvarnos a nosotros, para salvar el clima y nuestro bello planeta». Y recuperar, así, el invierno perdido.

Barcelona, 8 de mayo de 2020  
40 aniversario de la erradicación de la viruela