

El orden mundial, los Estados y la pandemia

The world order, the States and the pandemic

*Godofredo Vidal de la Rosa**

Resumen

La pandemia de covid-19 es un episodio crítico en la transformación secular del orden mundial construido hace tres décadas; produjo una condición de emergencia mundial que ha requerido la intervención enérgica de los Estados en el mundo, acelerando decisiones estratégicas que afectan el papel del Estado en la economía mundial y nacional. Este protagonismo de los Estados refuerza la demanda de un nuevo orden mundial.

Palabras clave: covid-19, orden mundial, Estados, siglo XXI.

Abstract

The covid 19 pandemic has been a critical episode in the secular transformation of the world order built three decades ago. The pandemic has produced a global emergency condition that has required the energetic intervention of the States in the world, accelerating strategic decisions that affect the role of the State in the world and national economy. This role of the States reinforces the demand for a new world order.

Key words: covid-19, world order, States, 21st century.

Artículo recibido: 26/04/2021

Apertura del proceso de dictaminación: 17/05/2021

Artículo aceptado: 12/10/2021

* Profesor-investigador, Departamento de Relaciones Sociales, División de Ciencias Sociales y Humanidades, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco, México [gvidaldelarosa@gmail.com] [gvidal@correo.xoc.uam.mx].

La pandemia de covid-19 aceleró las tendencias seculares al ascenso del protagonismo estatal en los asuntos mundiales; reactivó y legitimó el intervencionismo estatal en la economía, reforzó las tendencias mundiales a la competencia internacional y, por último, pero no menos relevante, reforzó la autoridad estatal en la estructuración de las relaciones sociales. En este sentido, la emergencia sanitaria y social precipitó movimientos en la economía, la sociedad, y especialmente en los Estados, reestructurando así el orden mundial.

Hace casi cuatro décadas, la implosión soviética abrió la puerta a la creación de un modelo de orden mundial llamado globalización u orden neoliberal. Este ordenamiento tuvo una estabilidad notable, incluso más longevo que su precedente el orden keynesiano de la Guerra Fría.

En el orden neoliberal, la hegemonía de Estados Unidos se asumió como incontrovertida. Sus principios fueron el repliegue de la regulación estatal en los asuntos públicos, económicos y una liberalización de la actividad comercial mundial. También, y este no es un asunto menor, el establecimiento de regímenes democráticos desligados de los principios de equidad socioeconómica, contribuyendo al crecimiento de la desigualdad intra e internacional.¹ Esas tendencias mantuvieron su impulso durante las primeras dos décadas, posteriormente éstos empezaron a generar tendencias divergentes dentro de ese orden mundial. La disfuncionalidad de los modelos democráticos de la Tercera Ola fue el quiebre más visible, pero el otro fue el re-ascenso de los capitalismo “políticos” asiáticos, y la transferencia de los centros de poder económicos del Atlántico Norte a la Cuenca del Pacífico asiático.² Esta nueva bipolaridad geopolítica y geoeconómica impulsa una especie de transición caótica hacia un nuevo orden mundial. La pandemia iniciada en 2020 permite analizar el curso de estas macrotendencias en la configuración de la política mundial.

En este trabajo, dentro de las limitaciones de espacio, se examina la epidemia de covid-19 como una variable independiente sobre las tendencias de cambio en las políticas estatales. Los efectos en el sustrato estratégico, compuesto por dos bases de cambio lento: el geopolítico y el geoeconómico.

¹ Branko Milanovic, *Desigualdad mundial. Un nuevo enfoque para la era de la globalización*, trad. de Mariana Hernández Cruz, México, Fondo de Cultura Económica, 2017.

² *Ibid.*, capítulo 5.

Los efectos inmediatos, visibles en la respuesta epidemiológica y económica en la condición de emergencia. Suponiendo que el covid-19 es un evento discreto, que será controlado en el tiempo (que no sea una pandemia fuera de control), sus consecuencias serán limitadas, pero significativas y, lo más importante, muestran los quiebres transicionales de la política mundial.

El objeto de estudio de este trabajo –la pandemia y su impacto en el orden mundial– es inteligible en el marco de los cambios del sustrato estratégico creado hace cuatro décadas, con el ascenso del unipolarismo estadounidense, seguido por la emergencia de un semi caótico multipolarismo, marcado por la irrupción de nuevas superpotencias, especialmente la República Popular China, pero también la República de la India. Este trasfondo es estratégico si la ordenación rebasa las instituciones y organismos internacionales existentes, y demanda una serie de innovaciones.

El sustrato estratégico y el orden posterior a la Guerra Fría fue transformado por fuerzas profundas del cambio tecnológico, la mundialización de los mercados capitalistas, la demografía y el cambio ambiental de una manera que nunca fue comprendida por los aparatos de inteligencia estratégica estadounidense. La nueva coyuntura es impactada por un evento-episodio crítico inesperado, que precipitó los cambios, de una manera que en cierto sentido es previsible. La pandemia no es un evento aislado revolucionario, como lo fue la caída del Muro de Berlín o el colapso de la Unión Soviética, que abrió las compuertas de un rediseño del orden mundial, que encabezó Estados Unidos, pero el covid 19 trasciende en la dinámica de las relaciones mundiales por catalizar y acelerar decisiones “estratégicas” y reagrupamiento de coaliciones políticas dominantes. La pandemia afectó la capacidad de respuesta epidemiológica y destacó el valor de las capacidades infraestructurales estales para movilizar recursos hacia una meta específica. El retorno de los Estados no es un evento sorpresivo, pero el covid 19 lo hizo explícito aun para los más escépticos. Por último, también destacó la prioridad analítica de avanzar en la construcción de nuevos paradigmas analíticos para reenfocar el retorno del Estado y el desarrollo de capacidades infraestructurales en la configuración de las arquitecturas económicas, tecnológicas y sociales. El Estado y las relaciones de poder relativo entre los Estados son, más que nunca, protagónicos en la dinámica del capitalismo mundial.

COVID-19

La epidemia mundial de covid-19 –provocada por el contagio del virus SARS-CoV-2 y llamada así por haberse iniciado en 2019, aparentemente en la ciudad

del noreste de la República Popular China (RPCh) de Wuhan– se ha convertido en un laboratorio social para examinar un cúmulo de acontecimientos en el actual orden mundial.

Históricamente se han registrado catástrofes naturales más dramáticas y con consecuencias más graves sobre la historia humana; pero ninguna se acerca al nivel de visibilidad del covid-19. Esta característica, más la reactividad de los agentes políticos y sociales, le da el nivel de un acontecimiento crítico y un precipitante de acontecimientos de diversas dimensiones y alcances históricos. En este trabajo examino aspectos interrelacionados: las respuestas gubernamentales, los efectos en la economía mundial y los efectos en la distribución del ingreso. Por último, las consecuencias más difusas, pero visibles, sobre las tendencias de la competencia y cooperación internacional. La mayor parte de la argumentación se centra en debates e investigaciones desarrolladas en el llamado “Primer Mundo”, donde la discusión es tan intensa como en los países “periféricos”, sin embargo, mucho más informada y con la ventaja de la perspectiva mundial. Asimismo, se incluyen algunas cuestiones que afectan directamente a países “periféricos” (como México), donde el manejo de la crisis se ha convertido en un ejemplo de confusión.

El covid-19 es una de las mayores pandemias de la Era Moderna, con casi 3.5 millones de fallecimientos, y 256 millones de personas infectadas. Pero su mortalidad es mucho menor que la pandemia del sida, que en cuatro décadas (1981-2020) provocó entre 25 y 35 millones de muertes. Las pandemias son parte de la historia de la humanidad (y probablemente de la historia natural) y se han registrado eventos catastróficos a lo largo de la civilización. Acemoglu y Richardson señalan que las diferencias institucionales tienen un papel crucial durante coyunturas críticas de pandemia como la peste negra en el siglo XIV, y el covid-19 en la segunda década del siglo XXI.³

El evento más dramático en Europa fue la peste negra, que en seis años (1347-1353) provocó la muerte de 50 millones de personas y tuvo consecuencias trascendentales en la aparición del mundo moderno. En el Nuevo Mundo, la conquista española causó dos desastres epidemiológicos bien estudiados: la viruela (1520), que asoló a ocho millones de nativos; y el *cocoliztli* causado por la *salmonella enterica*, que en 1545 exterminó a 15 millones de pobladores oriundos, y en 1576 a dos millones, provocando una de las catástrofes poblacionales más grandes conocidas en la historia humana.

³ Daron Acemoglu y James A. Richardson, *Por qué fracasan los países: los orígenes del poder, la prosperidad y la pobreza*, México, Crítica, 2012, p. 127.

En la era moderna, la gripe española, y hace tres décadas la pandemia del VIH o sida, fueron más mortíferas que el covid-19.⁴

Las experiencias producidas por el covid-19 son de las más traumáticas que el mundo ha experimentado, la densa interconexión de las comunicaciones mundiales, las redes sociales en internet, así como la difusión de información y reportes científicos, las han visualizado y multiplicado. El covid-19 es una pandemia singular que afectó diferencialmente las regiones del planeta, y mayormente a las poblaciones en los países más industrializados y urbanizados. Es sorprendente que el continente africano haya tenido menos contagios y muertes que Europa y el hemisferio occidental. La Gráfica 1 muestra que la pandemia afectó menos a las poblaciones pobres y rurales en comparación con las urbanas; por lo tanto, se ha centrado en países de desarrollo medio y alto; y en éstos, la respuesta a los contagios ha sido muy diferenciada. El economista Branko Milanovic destacó “la impaciencia” como rasgo cultural de la población y de los gobiernos como una explicación de las diferencias en el manejo de la crisis del covid-19:

Los países (occidentales) impusieron confinamientos, a menudo a regañadientes, cuando la pandemia estaba en su clímax en primavera, y levantaron las restricciones en cuanto se produjo una mejora. La ciudadanía percibió esta mejora como el fin de la epidemia. En otoño, la pandemia volvió vengativa, y los gobiernos de nuevo impusieron medidas de restricción de la movilidad, con la esperanza (ya refutada una vez) de que podrían levantarlas durante las vacaciones.⁵

En contrapartida, en Asia se acataron las ordenes gubernamentales, algunos autores lo atribuyen a la cultura confuciana.

Otra de las diferencias a resaltar es que los sistemas de salubridad occidentales se concentraron en los esquemas llamados *welfaristas* y en las enfermedades crónico-degenerativas de la sociedad de consumo; en cambio en los países del Este asiático que mantienen esquemas *productivistas*, donde la autoprotección comunitaria y personal es central, se enfocaron en la atención a la salud pública.

⁴ Larry Diamond, “Larry Diamond: Covid-19 and Democracy Around the World”, entrevista por Hoover Institution, Stanford University [https://www.hoover.org/research/larry-diamond-covid-19-and-democracy-around-world].

⁵ Branko Milanovic, “Impatience: A Deep Cause of Western failure in Handling the Pandemic?”, traducción de Godofredo Vidal de la Rosa, *Global Policy Journal*, 15 de diciembre de 2020 [https://www.globalpolicyjournal.com/blog/15/12/2020/impatience-deep-cause-western-failure-handling-pandemic].

de Brasil, proporciona evidencia indirecta de que las diferencias en las tasas de infección también influyen. Este análisis muestra que una mayor mortalidad en las cohortes más jóvenes se asocia con niveles más altos de empleo informal, menos acceso a agua corriente y más hacinamiento residencial, todo lo cual se ha relacionado en la literatura con una propagación más rápida de la enfermedad. Se necesita más investigación para proporcionar una comprensión más completa de estos y otros mecanismos potenciales.⁶

LOS GOBIERNOS A ESCENA Y LAS CAPACIDADES ESTATALES

El impacto más visible y decisivo es la reactivación de los Estados en la respuesta al covid-19. Esta pandemia presenta una situación de emergencia que rebasa y cuestiona las rutinas del mercado global o neoliberal; exigiendo, por una parte, la enérgica movilización de recursos estatales y, por otra, planteando interrogantes sobre su eficacia en términos comparativos. Los siguientes problemas permiten una aproximación: a corto plazo, el desarrollo de políticas de prevención y adquisición de vacunas; a mediano y largo plazo, la planeación y la aplicación de políticas de efecto sistémicos como respuesta a las crisis económicas inmediatas y a la articulación de políticas de recuperación (algo parecido a la terminología marxista, la rearticulación del subsistema de Estados en el sistema capitalista mundial).

Lockdowns

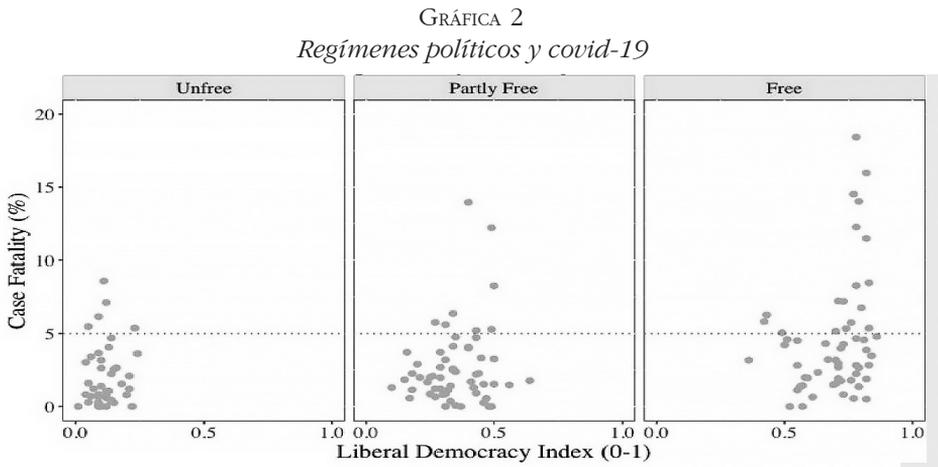
Las restricciones a la movilidad social fueron la primera prueba de fuego de los gobiernos, oscilando entre la protección a la salud y mantener la actividad económica. De manera que la eficacia de la primera fue decisiva para contener los daños económicos. Pero los *lockdowns* a la movilidad social tuvieron efectos políticos; en primer lugar, mostraron la capacidad de cada gobierno de ser obedecido. La legitimidad de las medidas fue puesta en juego en las democracias liberales de “occidente”. La Gráfica 2 ilustra el caso en que el tipo de régimen político fue una variable robusta en la mortalidad por covid-19.

⁶ Juan Pablo Chauvin *et al.*, “The Younger Age Profile of Covid-19 Deaths in Developing Countries”, traducción de Godofredo Vidal de la Rosa, *Inter-American Development Bank*, noviembre de 2020, p. 25.

Sheena Chestnut comenta:

China proporcionó el primer modelo de respuesta pandémica para el covid-19, uno que fue explícitamente antiliberal y autocrático. La salud pública, la vigilancia y el poder de la policía estatal se han entrelazado desde los primeros días de la crisis. El término chino para el enfoque de la República Popular China sobre el coronavirus es “prevención y control” (fangkong, 防控), un término que aparece completo con el nombre de Centros para el control y la prevención de enfermedades (CDC), centros utilizados en brotes anteriores de enfermedades infecciosas, y que Xi Jinping y otros líderes de alto rango lo han empleado con frecuencia para describir el enfoque de China. La fusión de la salud pública con la seguridad pública no sólo asegura la salud pública, sino que también medicaliza la seguridad pública en formas que se han utilizado en China para justificar políticas intensamente intrusivas y represivas, en particular comparando la detención colectiva y los campos de reeducación forzada en Xinjiang a la “inmunización política” contra la deslealtad.⁷

La gráfica elaborada por la autora muestra la correlación entre la mortalidad de la pandemia y los tipos de régimen político, divididos en “libres”, “parcialmente libres” y “no libres”, de la escala V-Dem.

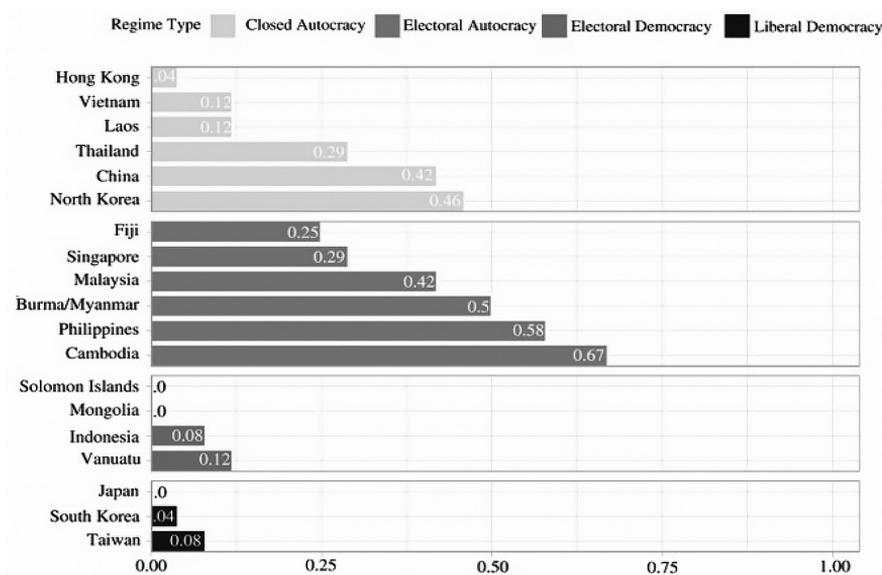


Fuente: Sheena Chestnut, “Surveillance, Security, and...”, *op. cit.*

⁷ Sheena Chestnut, “Surveillance, Security, and Liberal Democracy in the Post-Covid World”, traducción de Godofredo Vidal de la Rosa, *Cambridge University Press*, 18 de noviembre de 2020, pp. 169-190.

En la misma línea de observaciones, la Gráfica 3, tomada de un reporte llamado “Pandemic Backsliding: Democracy Nine Months into the Covid-19 Pandemic”, del centro de investigaciones V-Dem,⁸ registra violaciones a los derechos humanos, como la libertad de tránsito.

GRÁFICA 3
Respuesta de covid19 y retroceso pandémico
¿Se han violado los estándares democráticos?



Fuente: Variedades del retroceso de la pandemia democrática, Ver.2 (mayo, 2020) y V-Dem, Ver.10.

El pandemio de las vacunas

Un segundo asunto, pero igualmente inmediato, fue la capacidad de crear y producir vacunas de emergencia. En menos de un año, los aparatos industriales farmacéuticos de un puñado de países lograron la hazaña, mientras el resto se ha enfrascado en una subasta por obtener acceso a los biológicos activos.

⁸ Palina Kolvani *et al.*, “Pandemic Backsliding: Democracy nine months into the Covid-19 Pandemic”, V-Dem Institute, diciembre de 2020.

En este asunto, la eficiencia de los sistemas de *colaboración público privado* en la investigación, el desarrollo (I&D) y la provisión muestran su gran ventaja sobre los sistemas privados o públicos separados, sin colaboración.

El gobierno de Estados Unidos movilizó 39.5 miles de millones de dólares al programa Operation Warp Speed, complejo gubernamental y empresarial eficaz que articula los esfuerzos de varias agencias del gobierno, incluyendo al Departamento de Defensa, para producir vacunas de emergencia.⁹

China y Rusia también respondieron inmediatamente y lograron disponer sus propias versiones de vacunas en tiempo récord. La industria farmacéutica hindú, conocida como la farmacia del mundo, también emprendió la tarea y se posicionó como una gran productora de vacunas.

Durante la pandemia se produjo considerable especulación sobre la geopolítica de las vacunas o la influencia que el productor de vacunas puede lograr para el condicionamiento de acceso a sus productos. A final de cuentas, el problema mayor es la producción de suficientes dosis, ya que existe un enorme déficit de la capacidad mundial de producción para satisfacer una demanda estimada entre 12 mil y 14 mil millones de vacunas.

La iniciativa albergada por la Organización de las Naciones Unidas, que agrupa recursos gubernamentales y privados –Fondo de Acceso Global para Vacunas Covid-19, conocida como Covax–,¹⁰ se ha propuesto producir 1 400 millones de dosis, para distribuirse entre los países pobres; este mecanismo tiene recursos de casi 6 300 millones de dólares, en los primeros meses de 2021, que siguen aumentando gracias al aporte de cuatro mil millones de dólares del gobierno estadounidense; aun así es una respuesta reducida, sobre todo por la mínima capacidad mundial instalada, fuera de los países desarrollados, para producir los biológicos. De manera que la iniciativa de la Organización Mundial de la Salud (OMS) para liberar el acceso a patentes, respaldada por la India y otros países, generó expectativas en el gobierno de Joe Biden,¹¹ se presentó como una solución, con la oposición de las empresas farmacéuticas,

⁹ Lisa Cornish, “Interactive: Who’s funding the covid-19 response and what are the priorities?”, *Devex*, abril de 2021 [<https://www.devex.com/news/interactive-who-s-funding-the-covid-19-response-and-what-are-the-priorities-96833>].

¹⁰ Seth Berkley, “Covax Explained”, *Gavi: The vaccine alliance* [<https://www.gavi.org/vaccineswork/covax-explained>], fecha de consulta: septiembre de 2020.

¹¹ Kayla Tausche y Jacob Pramuk, “White House weighs temporarily lifting intellectual property shield on Covid-19 vaccines”, *CNBC* [<https://www.cnn.com/2021/03/26/covid-vaccine-updates-white-house-mulls-lifting-intellectual-property-shield.html>], fecha de consulta: marzo de 2021.

y sorprendentemente los gobiernos de México y Brasil.¹² La representante de Amnistía Internacional cuestionó esta posición diciendo que “el Estado mexicano se ha mantenido neutral, y para nosotros eso es sentar postura, es decir, no hay un apoyo activo a esta propuesta porque dicen que hay argumentos en favor y en contra”.¹³ La política de las vacunas da marcha a políticas nacionalistas acentuadas contra las iniciativas de la OMS. Las grandes jugadoras en el tema de las vacunas no sólo son las empresas privadas, sino también los gobiernos con sus estrategias. La acumulación de vacunas según criterios nacionales no es, sin embargo, insensata ya que el impacto del virus se concentra precisamente en los mismos países que dominan la industria farmacéutica, incluyendo a la India.

LOS ESTADOS Y EL COVID-19

La pandemia ha precipitado definiciones sobre el papel de los Estados, no sólo en cuestiones epidemiológicas, sino estructurales. ¿En qué medida el brote de covid-19 y el uso creciente de la tecnología de vigilancia de la salud, que ha resultado de él, ha alterado las concepciones globales de las libertades civiles, la privacidad y la democracia?, ¿cómo podrían verse afectados por la pandemia los patrones de democracia liberal a más largo plazo? Estas preguntas se formulan con base en el análisis arriba desarrollado, donde se observa que la infraestructura preexistente de China para espionaje y control social le permitió responder al virus más rápido y mucho más eficazmente que otros Estados.

En la democracia liberal estadounidense, la pandemia ha precipitado el precario equilibrio de las coaliciones políticas establecidas desde hace cuatro décadas, bajo el Consenso de la hegemonía mundial unilateral estadounidense, y más allá de un debate sobre el futuro de la política exterior, provocó un dramático debate sobre el futuro de la democracia en ese país.¹⁴

La pandemia mostró también la ineficiencia de los gobiernos “populistas” europeos y, sobre todo, en el continente americano. En general, dichos gobiernos –tanto los de izquierda: el mexicano, como los de derecha: el brasileño y el estadounidense– trataron de aprovechar la pandemia para

¹² Jorge Monroy, “Amnistía Internacional pide a México postura sobre liberación de patentes de vacunas covid-19”, *El Economista*, México, 23 de marzo de 2021.

¹³ *Idem*.

¹⁴ Este importante fenómeno fue expuesto por Stephen Letvinsky y Daniel Zibblat en *Cómo mueren las democracias*, Editorial Ariel, 2018.

finés políticos y electorales. Con ello impusieron límites a la coherencia y efectividad de las instituciones de salud, provocando una mortalidad en exceso superior a los promedios mundiales. Como resultado, algunos de estos gobiernos vieron afectada negativamente su legitimidad y atractivo. En el caso de Estados Unidos, la política de Donald Trump probablemente fue un factor importante en la derrota electoral ante Joe Biden. Pero la crisis de los populismos no representa un retorno a los enfoques neoliberales dominantes en las últimas décadas, sino una rearticulación de la intervención del Estado en la regulación y coordinación estratégica de la economía y los negocios, y lo más importante, de agendas político-sociales distributivas más activas, ni una recuperación del momento democrático de la “tercer ola”. Aunque la crisis política creada por la transición de los gobiernos de Trump a Biden tiene orígenes profundos no atribuibles a la pandemia, su ocurrencia es un ejemplo de que los episodios críticos precipitan rearticulaciones de las coaliciones políticas. Tanto la división entre progresistas y moderados en el Partido Demócrata, como la radicalización de las posiciones en el Partido Republicano, provocadas por el *putschismo* de los seguidores de Donald Trump en enero de 2021, añadió una contingencia crítica a la credibilidad en la capacidad de adaptación a la crisis de la política estadounidense.

LOS ESTADOS Y LOS EFECTOS SOCIOECONÓMICOS DEL COVID-19

Las estimaciones iniciales sobre los costos económicos de la pandemia se estimaron inicialmente en 10 trillones de dólares, o una pérdida inmediata del 6% del producto mundial bruto (PMB). Pero los riesgos de un largo periodo de estancamiento fueron respondidos con la misma urgencia que las medidas epidemiológicas, con reglas contracíclicas de grandes inversiones financieras. Las más inmediatas fueron para mantener el consumo, por medio de transferencias monetarias, y para impulsar la reactivación económica a mediano y largo plazo. Ambas representan un alejamiento considerable de las políticas de austeridad y restricción estatal en la economía.

A diferencia de las medidas de emergencia de la crisis de 2008, las políticas actuales anticipan cambios sistémicos o estratégicos en la forma y en el alcance de la intervención estatal en los mercados. Simultáneamente a las políticas de emergencia epidemiológicas contra la pandemia se articularon políticas de emergencia económicas. En Estados Unidos, el gobierno de Biden impulsa políticas industriales y grandes inversiones en infraestructura, aunadas a reformas a las políticas sociales, en la línea del *Obamacare*. Igualmente promueve amplias reformas fiscales para gravar las ganancias y las rentas, que

probablemente provocará un consenso en los países capitalistas para emprender reformas fiscales que graven la riqueza revirtiendo la política del *trickle down* de las últimas décadas. Aunque las resistencias políticas conservadoras y empresariales fueron inmediatas. La capacidad del gobierno estadounidense será puesta a prueba en los próximos años. Pero la nueva orientación anuncia un cambio de la filosofía económica dominante de las últimas tres décadas. La misma orientación puede esperarse en la Unión Europea.

Mientras tanto, las expectativas de recuperación en China y la India también son espectaculares, y se sostienen en políticas gubernamentales agresivas. América Latina aún no define su futuro, y de hecho sus gobernantes se mantienen aferrados a la sabiduría convencional de austeridad, especialmente México, que representa la segunda economía de la región, y confía en que la recuperación estadounidense sea suficiente para mantener a flote a la economía y mercados mexicanos.¹⁵

Las transferencias monetarias directas fueron masivas tanto en países avanzados como en desarrollo. A escala mundial, un grupo de expertos comenta que:

En general, las transferencias de efectivo incluyen 222 medidas relacionadas con covid que representan un tercio (32.4%) del total de programas de protección social relacionados con covid. Las transferencias de efectivo incluyen una combinación de programas nuevos y preexistentes de diversa duración y generosidad. Aproximadamente la mitad (47%) de las transferencias de efectivo son programas nuevos en 78 países (que llegan a 512.6 millones de personas), mientras que una quinta parte (22%) de las medidas son pagos únicos. La duración media de las transferencias es de 2.9 meses. El tamaño de las transferencias es relativamente generoso, o una quinta parte (22%) del PIB per cápita mensual en los respectivos países. En promedio, esto representa un aumento del 86.6% en comparación con los niveles de transferencia promedio anteriores a covid (donde hay datos disponibles para un subconjunto de países).¹⁶

¹⁵ Godofredo Vidal de la Rosa, "Capacidades estratégicas para el desarrollo en los Estados de América Latina", *CONfines de Relaciones Internacionales y Ciencia Política*, núm. 29, Tecnológico de Monterrey, 2019.

¹⁶ Ugo Gentilini *et al.*, "Social Protection and Jobs Responses to covid-19: A Real-Time Review of Country Measures", traducción de Godofredo Vidal de la Rosa, World Bank, Washington, D.C., 2020 [<https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/33635>].

Los programas de transferencias son enormes.¹⁷ A pesar de estas políticas, se estima que el número de personas en pobreza extrema aumente hasta 124 millones para fines de este año (y en 228 millones para aquellos que viven con menos de 3.20 dólares por día), mientras que la riqueza de los que se encuentran en el uno por ciento superior ha aumentado a alturas asombrosas.¹⁸ De manera más general, los asalariados de bajos ingresos, especialmente los jóvenes y las mujeres, concentrados en el sector de servicios o con contratos laborales precarios, experimentan un deterioro en sus finanzas (aunque en algunos países hay una compensación temporal por los esquemas de apoyo del gobierno), mientras que los profesionales de altos ingresos continúan trabajando desde el hogar y en algunos países esto pudo haber contribuido a un aumento en la tasa de ahorro.

En Estados Unidos, los sueldos y salarios totales, que incluyen las ganancias por opciones sobre acciones, crecieron por encima del nivel de 2019, mientras que el número de empleados sigue siendo 9.5 millones por debajo de donde estaba hace un año.¹⁹

La Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) estima que para el 2021, a medida que el crecimiento de la economía global se acelera al 4.7%, el producto mundial bruto se mantendrá 5% por debajo de su tendencia anterior al covid-19 a finales de 2020, con impactos significativos en todos los países (Gráfica 4a). Suponiendo que esa tendencia se haya mantenido en 2020 y 2021, la pandemia tendrá un precio de 10 trillones de dólares para fines de este año (Gráfica 4b).

Pero estos problemas quizá no generen respuestas cooperativas mundiales. Las respuestas nacionales, con poca o nula coordinación internacional, prevalecen hasta ahora. Un reporte del Fondo Monetario Internacional (FMI) de mayo de 2020, dio a conocer que en el mundo se movilizaron alrededor de nueve trillones de dólares estadounidenses.²⁰ En términos netos, este esfuerzo

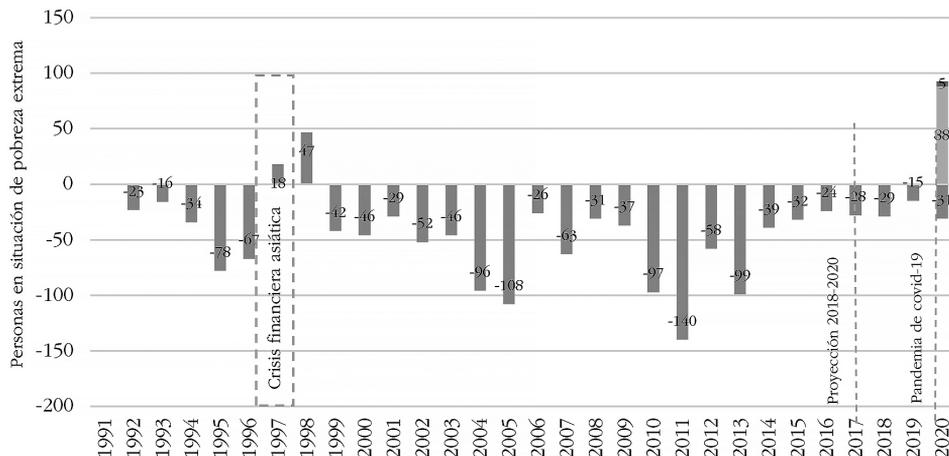
¹⁷ Abhijit Banerjee, "Covid-19 crisis: Nobel laureate Abhijit Banerjee for large fiscal stimulus, cash transfer to poor", *Financial Express*, mayo de 2020 [<https://www.financialexpress.com/economy/covid-19-crisis-nobel-laureate-abhijit-banerjee-for-large-fiscal-stimulus-cash-transfer-to-poor/1949350/>].

¹⁸ Esmé Berkhout *et al.*, "El virus de la desigualdad", Oxfam, Oxford, Reino Unido, enero de 2021; Daniel Gerszon Mahler *et al.*, "Estimaciones actualizadas del impacto de la covid-19 en la pobreza mundial", Banco Mundial, junio de 2020.

¹⁹ Janelle Jones, "Five numbers from february's employment situation report", US Department of Labor Blog, marzo de 2021.

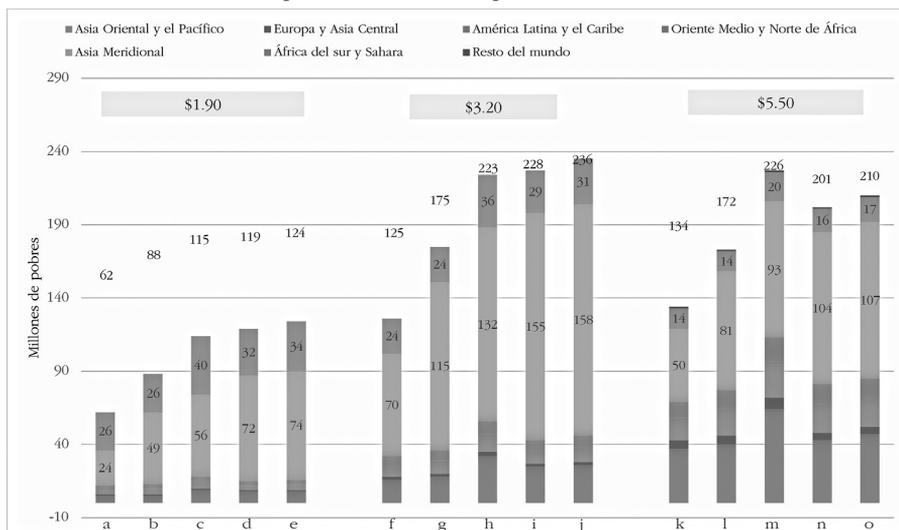
²⁰ IMF, "A crisis like no other, an uncertain recovery", World Economic Outlook Update, 2020.

GRÁFICA 4a
Variación anual en el número de personas que viven en la pobreza extrema, 1992-2020 (millones)



Fuente: Lakner et al., *Perspectivas económicas mundiales*, Banco Mundial, 2020.

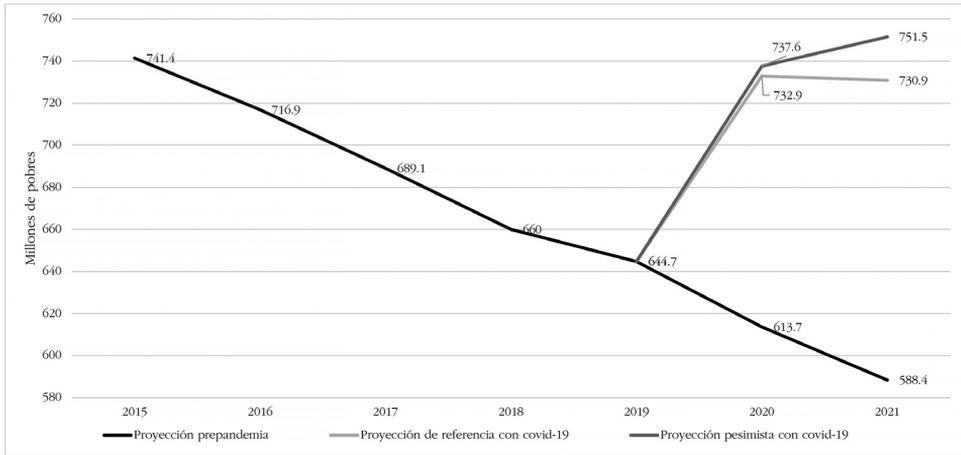
GRÁFICA 4b
Nuevos pobres surgidos como consecuencia de la covid-19 en 2020, calculados a partir de distintas previsiones de crecimiento



a: WEO de abril de 2020; b: GEP de junio de 2020, escenario de referencia; c: GEP de junio de 2020, escenario pesimista; d: GEP de enero de 2021, escenario de referencia; e: GEP de enero de 2021, escenario pesimista; f: WEO de abril de 2020; g: GEP de junio de 2020, escenario de referencia; h: GEP de junio de 2020, escenario pesimista; i: GEP de enero de 2021, escenario de referencia; j: GEP de enero de 2021, escenario pesimista; k: WEO de abril de 2020; l: GEP de junio de 2020, escenario de referencia; m: GEP de junio de 2020, escenario pesimista; n: GEP de enero de 2021, escenario de referencia; o: GEP de enero de 2021, escenario pesimista.

Fuente: Lakner y otros (2020) (actualizado), Banco Mundial.

GRÁFICA 5
 Estimaciones actuales de la pobreza extrema, 2015-2021, global



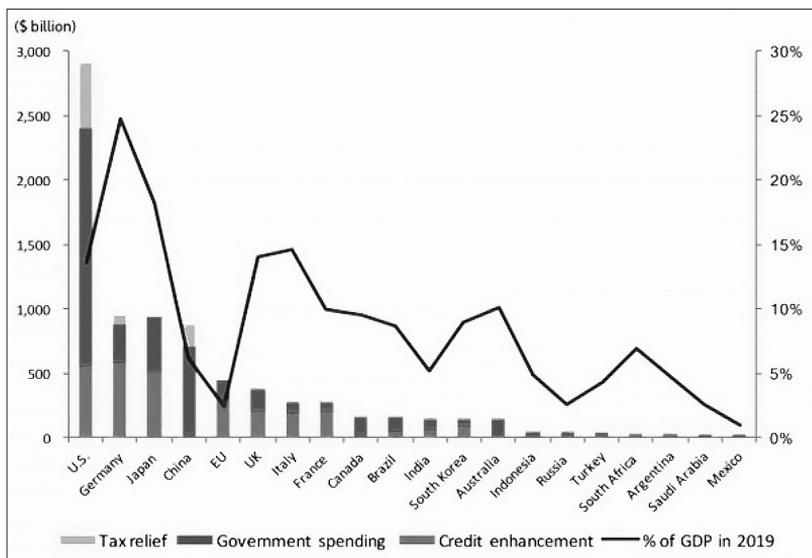
Fuente: Lakner y otros (2020) (actualizado) (PDF en inglés), Povcal net (i), *Perspectivas económicas mundiales*.

recae sobre todo en Estados Unidos, pero las cargas relativas las llevan las economías de Europa occidental, Japón y, notablemente, las africanas. Aunque las poblaciones de los países de África se mantienen relativamente inmunes a la pandemia, no así sus efectos económicos. Incluso países de ingresos medios como Brasil han dedicado un gran esfuerzo fiscal,²¹ contrario a la caótica respuesta epidemiológica.

En algunos países la respuesta fue primero al consumo, pero también precipitó un giro estratégico hacia políticas de largo aliento e inversión en infraestructura como en Estados Unidos, en un intento de revertir el deterioro mostrado en las décadas previas. El ascenso de la administración Biden de continuidad y cambio respecto a la de Clinton y Obama debe enfrentar con decisión el populismo interno y externo así como promover la renovación de la agenda liberal. La respuesta más visible de los países integrantes del G-20 han sido los estímulos fiscales masivos. La Grafica 6 ilustra la medida de estos esfuerzos, donde destaca Estados Unidos.

²¹ Bryan Harris, "Massive stimulus helps Brazil to limit losses", *Financial Times*, marzo de 2021 [<https://www.ft.com/content/b1b5cd88-1f1a-4c38-ab4f-6f274cb63558>].

GRÁFICA 6
Medidas fiscales anunciadas por países del G20



Fuente: Centro de estudios estratégicos e internacionales, datos al 29 de junio de 2020.

En este contexto, el FMI, en el resumen ejecutivo del texto titulado “Políticas fiscales para dar respuesta a la pandemia de covid-19” del 20 de octubre de 2020, señala:

La pandemia de covid-19 y los confinamientos asociados han generado medidas fiscales sin precedentes por un valor de USD 11.7 billones, o cerca del 12% del PIB mundial al 11 de septiembre de 2020. La mitad de las medidas fiscales consistieron en gasto adicional o ingresos no percibidos, incluidos recortes temporales de impuestos; la otra mitad correspondió a asistencia de liquidez, incluidos préstamos, garantías e inyecciones de capital desde el sector público.²²

Ahora, debido a la pandemia, somos testigos de una expansión del papel del gobierno en la economía a un ritmo y una escala sin precedentes modernos. Irónicamente, a pesar de la polarización máxima y la falta de confianza en las instituciones gubernamentales, muchos comentaristas preferirían que el Estado

²² Fondo Monetario Internacional, “Políticas fiscales para dar respuesta a la pandemia de covid-19”, *Monitor fiscal*, FMI, octubre de 2020.

tuviera aún más poder para regular el comportamiento, recopilar información privada y obligar a las personas a someterse a pruebas y cuarentena.²³

Refiriéndose a Estados Unidos, el economista Daren Acemoglu plantea cuatro escenarios de respuesta gubernamental, entre éstos destaca el de una variante del Nuevo Trato,²⁴ en la que el gobierno destina grandes esfuerzos y recursos a la reconstrucción de la infraestructura y los sistemas de seguridad social, para lo cual requiere una masiva reforma fiscal.²⁵

EL “ORDEN MUNDIAL”

Los efectos en la salud pública y el bienestar social son los más visibles y que han requerido mayor reactividad estatal. Las presiones sobre las reformas sociales en los países occidentales encabezados por Estados Unidos son el primer problema en la agenda que se suma a la emergencia medioambiental. Pero es notable que la nueva administración dio un giro hacia una política de contención militar más activa sobre Rusia y la República Popular China. Paradójicamente, China representa menos un problema militar que económico, social y político. Los países con raíces culturales confucianas muestran más eficiencia en el manejo de medidas de control social preventivas, Por ello China añadió dichas raíces a su política cultural. De manera que, junto a otros éxitos más perdurables como la eliminación de pobreza extrema, la contención del virus reforzó su prestigio mundial. Pero las presiones contra Estados Unidos y las potencias occidentales y los países en sus periferias no provienen de “la amenaza china”, o del atractivo de la dictadura del Partido Comunista chino, sino de las presiones sociales internas. El covid-19 ha sucedido en un ambiente de crispación, después de décadas de agudización de la desigualdad económica y social. Hasta dónde la pandemia ha intensificado estas tensiones, es difícil evaluar.

La pandemia es un episodio crítico en la restauración del protagonismo y centralidad estatal en la gestión de las crisis a escala nacional e internacional, aunque sin alterar sustantivamente las tendencias geopolíticas y geoeconómicas, incrementadas durante las primeras décadas del siglo XXI. Se ha incrementado

²³ IMF, “A crisis like no other, an uncertain recovery”, World Economic Outlook Update, junio de 2020.

²⁴ Daron Acemoglu, “Remaking the Post-Covid World”, World Bank, septiembre de 2020 [<http://pubdocs.worldbank.org/en/596451600877651127/Remaking-the-Post-Covid-World-DAcemoglu-0923.pdf>].

²⁵ Mark Sheppard, “How to Tax the Rich”, *Chicago Policy Review*, noviembre de 2020.

el nivel de competencia entre las capacidades de los Estados democráticos liberales y los autocráticos (sin contar aquí las experiencias populistas). La respuesta de los Estados autocráticos ha sido más efectiva a corto plazo, y los populismos occidentales han mostrado su inoperatividad, y ha reabierto la discusión sobre las reformas necesarias.

El tema de capacidades estratégicas no se sitúa en las capacidades infraestructurales e institucionales (como la movilización de recursos técnicos y financieros), sino en el nivel de capacidad de gobierno y el grado del ejercicio de la autoridad legítima. La crisis de legitimidad occidental se ha manifestado en la baja capacidad de mantener la disciplina social ante los controles de la movilidad. La erupción de la pandemia es un laboratorio para las democracias occidentales, resaltando una crisis de legitimidad que afecta la capacidad de gobernanza de los Estados democrático-liberales, ampliamente analizada por la ciencia política desde hace al menos una década.²⁶ En la medida en que las causas profundas de esta crisis puedan ser contenidas, las democracias tienen ventajas estratégicas notables. Las resistencias internas a las reformas en infraestructura y programas sociales requieren esfuerzos estatales sistemáticos.

Por el lado autocrático, gracias al covid-19 se fortalecieron los liderazgos autoritarios, las tensiones internas se postergaron o disiparon como consecuencia de la transformación de sus sistemas de estratificación con el crecimiento de una enorme clase media.

Los países en general retoman agendas nacionales estatales enmarcadas en las doctrinas realistas, donde la cooperación sucederá sólo si tiene incentivos nacionales adecuados. La aparición del covid-19 favoreció la cooperación en las vacunas, pero potenció otras áreas que son conflictivas. El covid-19 ha transparentado tensiones y dinámicas profundas en la construcción del nuevo equilibrio mundial. Como observa Huang, el episodio dramático provocado por el covid-19 clarifica el dilema entre la crisis del orden mundial liberal, o crea ventanas de oportunidad para romperlo.²⁷ Ambas superpotencias tienen incentivos para una cosa u otra, las élites civiles y militares de Estados Unidos podrían creer que existen ventanas de oportunidad para prevalecer en una

²⁶ Francis Fukuyama, *La construcción del Estado. Hacia un nuevo orden mundial en el siglo XXI*, Barcelona, Ediciones BSA, 2004; Steven Levitsky y Daniel Ziblatt, *Cómo mueren las democracias*, Barcelona, Ariel, 2018; Francis Fukuyama, "The pandemic and political order", *Foreign Affairs*, Agosto de 2020; Mark Lilla, "At a Time of Accelerating Globalization, We Need a Stronger and More Effective Government", *Discourse*, mayo de 2020; Fareed Zakaria, *Ten Lessons for a Post-Pandemic World*, Nueva York, W.W. Norton & Company, octubre de 2020.

²⁷ Qingming Huang, "The Pandemic and the Transformation of Liberal International Order", *Journal of Chinese Political Science*, octubre de 2020, pp. 1-26 [https://doi.org/10.1007/s11366-020-09698-0].

confrontación naval con China, y los líderes del Partido Comunista chino podría también llegar a una conclusión similar imaginando un momento de debilidad institucional en Estado Unidos, concluyendo que tiene oportunidades en orden de buscar una “batalla decisiva”. Aunque estos escenarios parecen desmesurados, son publicitados en los medios occidentales, y probablemente sean advertencias sobre la precariedad del espacio de maniobra estratégica de ambas superpotencias. El escenario de un orden liberal reformado es realista, siguiendo los intereses mutuos, y una postura racional de ambos sugiere revalorar los límites del poder de cada uno. Los líderes chinos podrían sobrevalorar sus capacidades mundiales, igual que los mandos estadounidenses.

El ascenso de China es un hecho fuera de disputa y las tentativas de “contención forzada” parecen rebasadas. A medida que ambos comandos reestablezcan el realismo²⁸ en sus perspectivas mutuas, los escenarios de un orden liberal reformulado son probables, aunque las fricciones inherentes a la “niebla de guerra” de las decisiones mantendrá un clima de incertidumbre.

Sin duda las próximas tres décadas son inéditas no sólo por razones de Perogrullo, sino porque el tipo de complementariedad que supone un equilibrio, aún precario, que demanda gran imaginación para el diseño de la arquitectura del orden mundial que provea la mínima estabilidad y predictibilidad en el comportamiento de los países, se está construyendo. Como los retos, visibilizados por la emergencia de la pandemia, se vuelven masivos e hipercomplejos, el equilibrio entre competencia nacional y cooperación internacional en una estructura de poder bipolar-multipolar exige decisiones estatales radicales. La vía de la complementariedad de mercados es una, pero la otra es que no únicamente China reclame su lugar como una superpotencia territorial central en el continente asiático, sino también busque su lugar en el comando de la gobernanza global.²⁹

EL FUTURO DEL ORDEN MUNDIAL

En este ensayo se sugiere que el episodio crítico provocado por la globalización del covid-19 afectó la evaluación de los medios con que cuentan los Estados, aunque los objetivos estratégicos permanecen relativamente inalterados.

²⁸ Godofredo Vidal de la Rosa, “¿Ser o no ser?: el realismo político y el multipolarismo del siglo XXI”, *Espiral. Estudios sobre el Estado y Sociedad*, Guadalajara, 2010, pp. 231-252.

²⁹ Fei-Ling Wang, *The China order: Centralia, World Empire, and the nature of Chinese power*, SUNY Press, 2017.

A diferencia de los eventos críticos que caracterizaron el advenimiento del orden mundial neoliberal, la emergencia actual no provocó el colapso de los ordenamientos estatales, como la caída de la Unión Soviética.

En cambio, agudizó la percepción de la crisis del proyecto estadounidense que dio impulso inicial a la “globalización”. El ascenso de China y la constitución de un orden multipolar sigue siendo el reto que parece que aún no asimilan las élites y la comunidad de estrategias estadounidenses, a la vez que pone a prueba los límites geopolíticos y militares de China, definidos como una “trampa de Tucídides”. Es el trasfondo de la toma de decisiones de las superpotencias y de las potencias regionales mayores. Como se señaló, la posibilidad de que a medida que China se estabiliza como superpotencia militar, también crea incentivos para una “detente” sostenida en dos niveles del sistema de gobernanza mundial, bipolar/multipolar, sobre la arquitectura básica del orden económico liberal capitalista.³⁰

La tesis del “mismo barco” parece ganar adeptos entre los analistas y tomadores de decisiones aun cuando mantengan retóricas beligerantes para consumo interno. Dos analistas hindúes, interpretando los eventos que circulan alrededor del episodio crítico del covid-19, comentan que el interés chino no indica una línea de ruptura, sino de aprovechamiento constructivo de las oportunidades de un orden liberal reformado:

Los desafíos al orden internacional liberal han sido planteados por fuerzas exógenas en la forma de Estados revisionistas y fuerzas endógenas como el estilo de liderazgo del presidente Donald Trump. Considerando el covid-19 como una variable interviniente entre el orden internacional liberal y las fuerzas exógenas y endógenas, argumenta que como catalizador el covid-19 estimula tanto los factores exógenos como los endógenos de tal manera que resultan perjudiciales para el orden internacional liberal. Concluye con una observación de que, en lugar de dismantelar los cimientos del orden internacional liberal, los Estados revisionistas, especialmente China, intentarán extender y fortalecer su rol de liderazgo en la base institucional del orden internacional liberal en la era post-covid-19. El destino del orden internacional liberal dependerá en gran medida de cómo lo establecido (Estados Unidos) y la potencia emergente dominante (China) naveguen en su relación en el mundo posterior al covid-19: si Estados Unidos continuará retirándose de las organizaciones internacionales para hacer de Estados Unidos grande otra vez o no y China llenando el vacío de poder creado por la retirada de Estados Unidos, o no. En este proceso, el impacto más

³⁰ Hal Brands y Francis J. Gavin, *Covid-19 and World Order: The Future of Conflict, Competition, and Cooperation*, Estados Unidos, Johns Hopkins University Press, 2020.

crítico de covid-19 en el orden internacional liberal será en la medida en que dé forma al ritmo de la redistribución del poder en el sistema internacional.³¹

Los impactos del covid-19 como episodio crítico no modificaron de manera perceptible las tendencias ni de largo plazo (sustrato) ni a corto y mediano plazo (dinámica). Algunos eventos como la política de manejo de la pandemia y la producción de las vacunas, que ha proyectado el prestigio chino, en la llamada geopolítica de vacunas, no parece ser un factor de primera magnitud en la balanza de poder y sus transformaciones en las últimas décadas.

Estas tendencias son determinadas por la nueva distribución de los centros de poder económico y fuerzas productivas reales hacia la Cuenca del Pacífico, la marginación relativa de la Unión Europea, y el restablecimiento de las prioridades internas y externas estadounidenses, primero ante el fracaso de los proyectos neoconservador (militar) y económico (neoliberal) ante la nueva distribución del poder económico, tecnológico y militar en el mundo.

Probablemente el covid-19 y la urgente respuesta al “momento Trump”, con la gradual erosión del consenso liberal y la efervescencia de tendencias populistas extremas en Estados Unidos, ha sensibilizado a la clase política estadounidense de reordenar sus visiones y políticas.

La competencia política entre los regímenes derivó de la Guerra Fría a la *nueva Guerra Fría*, la cual difiere sustancialmente por la interdependencia tecnológica y comercial mucho más estrecha entre contendientes y el hecho decisivo de que China, a diferencia de la Rusia comunista, no ha mostrado intenciones de promover la exportación de una ideología revolucionaria.

En una perspectiva no bipolar, las brechas en el ordenamiento mundial permitieron ventanas de oportunidad para países como la India, que se ha posicionado como un actor de considerable importancia regional y mundial. Contrariamente, muestran las endeble capacidades estatales en América Latina, especialmente en las dos grandes potencias locales, México y Brasil, que se han visto rezagadas en su respuesta epidemiológica, científico-tecnológica y económica en la perspectiva mundial y, especialmente, ante las necesidades de sus poblaciones, trabajadores y empresas.³²

³¹ Vikash Chandra y Pavan Kumar, “The covid-19 and its Impact on Liberal International Order”, *SSRN Papers*, septiembre de 2020, p. 14 [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3694248] (traducción propia).

³² Godofredo Vidal de la Rosa, “Capacidades estratégicas para el desarrollo en los Estados de América Latina”, *op. cit.*

CONCLUSIONES

Las consecuencias de la pandemia de covid-19 son enormes. Hasta la primavera de 2021 se habían registrados tres millones de muertes causadas directamente por el contagio, y una cantidad similar de muertes “en exceso” no oficialmente vinculadas con la pandemia, pero probablemente asociadas con el virus SARS-CoV-2. Las consecuencias sociales y económicas son comparables en la magnitud del desastre. Hasta 15% del PMB se perdió en un año de epidemia, y las expectativas de recuperación, aun las más optimistas, sugieren hasta una década para recobrar los niveles anteriores.

La distribución de los daños añade más gravedad a problemas endémicos, afecta a sectores de la población en edad laboral y desplaza millones de empleos. Los países pobres y en desarrollo son los más afectados y su recuperación representa un lastre enorme para el orden mundial. Aunque la mayoría de los gobiernos en el mundo movilizaron los recursos de sus respectivos Estados, algunos gobiernos populistas muestran un nivel de irresponsabilidad alarmante, y han sido responsabilizados de miles de muertes innecesarias.

Por otra parte, la pandemia de covid-19 ha sido un precipitante de la respuesta estatal a escala mundial. Ésta fue descoordinada pero enérgica y acentuó algunas transformaciones en el papel de los Estados en la economía y la estructuración social. En este megaprocés, se reanudó el nivel de competencia entre los regímenes “occidentales”, democráticos liberales, y las hipermodernas autocracias asiáticas, en las que en lo inmediato éstas han mostrado más eficacia. Sin embargo, la movilización de recursos en los Estados occidentales es exorbitante, y el desarrollo de las vacunas de emergencia es su resultado más exitoso.

Asimismo, el covid-19 resaltó transformaciones más profundas y menos inmediatas en la política mundial como el realineamiento de un mundo multipolar, en el cual destacan Estados Unidos y la República Popular China en igualdad de condiciones. Aunque la pandemia afecta sólo marginalmente las macrotendencias mundiales, es un episodio crítico que genera un impulso en el desarrollo de un orden mundial emergente, y funciona como un lente que focaliza los temas urgentes. Si la pandemia del covid-19 puede ser acotada en los próximos meses, sin impactos estratégico ni catastróficos, será un evento catalizador de cambios venideros. Si, en cambio, la pandemia entra en un ciclo de descontrol y se extiende mundialmente, traspasando la barrera generacional que hasta ahora dejó a la enorme población africana y a los más jóvenes relativamente marginados del contagio y muerte, el covid-19 se convertirá en un momento apocalíptico, y se sumará a otros, como la emergencia ambiental.