

La pandemia de covid-19 y el balance de poder mundial

The covid-19 pandemic and the world balance of power

*Guadalupe Pacheco Méndez**

Resumen

Desde hace 20 años, el orden mundial se encuentra en un lento proceso de cambio provocado por el acelerado ascenso de China. La pandemia de covid-19 que se inició en China a fines de 2019, intensificó los conflictos preexistentes en este terreno, pero no los creó; tampoco modificó sustancialmente la estructura de poder internacional ni el balance de poder entre las principales potencias del mundo. Los enormes recursos financieros que se destinaron a la carrera por el desarrollo, producción y aplicación masiva de vacunas reforzaron más el *soft power* de Estados Unidos.

Palabras clave: Estados Unidos, China, pandemia, balance de poder, empresas farmacéuticas, carrera por las vacunas, rescate económico.

Abstract

During the last twenty years, the world order has been in a slow process of change caused by the accelerated rise of China. The covid-19 pandemic that started in China at the end of 2019, intensified the pre-existing conflicts in this field, but did not create them; nor did it modify deeply the structure of international power nor the balance of power between the main powers of the world. The enormous financial resources allocated to the race for the development, production and massive application of vaccines reinforced more the soft power of the United States.

Key words: United States, China, pandemia, balance of power, pharmaceutical companies, vaccines race, economic rescue.

Artículo recibido: 30/04/2021

Apertura del proceso de dictaminación: 17/05/2021

Artículo aceptado: 12/10/2021

* Profesora-investigadora titular C, Departamento de Relaciones Sociales, UAM Xochimilco, México [gpacheco@correo.xoc.uam.mx].

¿Qué ocurre en el mundo cuando una crisis sanitaria adquiere el nivel de pandemia y azota prácticamente a todo el planeta? En los últimos dos siglos, las grandes catástrofes bélicas se inscribieron en un proceso de cambio de la relación de fuerzas entre las mayores potencias, en el que la guerra fue el resultado de decisiones políticas directamente vinculadas con la búsqueda de un cambio en el balance de poder mundial. A diferencia de las guerras, la pandemia de covid-19, que empezó a propagarse en China en los últimos meses de 2019, en sí misma no fue el resultado de un proceso deliberado para alterar la relación de fuerzas entre las principales potencias mundiales; sin embargo, estuvo inscrita en el actual proceso de alteración del equilibrio internacional de fuerzas y, por lo mismo, su manejo y su resolución estuvieron influidos por las tensiones que caracterizan a este proceso. En ese contexto, las medidas que tomaron los Estados nacionales para preservar la seguridad sanitaria de sus respectivas poblaciones y la recuperación de sus economías conformaron un espacio político en el que se pusieron de manifiesto las tensiones y conflictos ya existentes entre ellos en la pre-pandemia y que ulteriormente se agudizaron.

La capacidad de contención de la pandemia y de recuperación económica de cada país estuvo determinada por sus capacidades materiales, logísticas e institucionales; por lo mismo, el carácter asimétrico de la distribución de esas capacidades entre los diferentes Estados reflejó la estructura de la distribución de recursos entre las mayores potencias mundiales. Esta forma de plantear el problema se inscribe en la corriente del realismo de la teoría de las relaciones internacionales. Además de la estructura asimétrica de la distribución de los recursos, la noción de balance de poder es uno de los postulados básicos de esta corriente teórica y es un concepto enriquecido por diversos autores, de los cuales sólo mencionaremos a los más influyentes. El primero es el gran clásico Hans Morgenthau,¹ quien postula que las pretensiones de poder de los diferentes Estados desembocan en una configuración de balance o equilibrio de poder entre éstos; define al balance como la estabilidad que se establece entre los diversos integrantes autónomos que conforman un sistema; para que

¹ Hans Morgenthau, *Política entre las naciones. La lucha por el poder y la paz*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1986, pp. 209-220. Esta obra se publicó en inglés, por primera vez, en 1951 y sigue siendo un referente.

ese equilibrio se mantenga, los elementos componentes del sistema pueden seguir sus tendencias e intereses contrapuestos, siempre y cuando no se impongan a otro, pero deben conservar su capacidad propia para impedir que otro los domine. Como los equilibrios no son estables, sino dinámicos, existen diversas estrategias y modelos de balance del poder internacional.

Kenneth Waltz fue otro destacado autor de esta corriente teórica que abordó el problema del balance de poder; a partir de los planteamientos de Morgenthau, amplió ese paradigma con su propuesta del realismo estructural o neorrealismo.² Waltz postula que el orden internacional es anárquico, esto es, que no existe una autoridad superior por encima de los Estados para imponer el orden y arbitrar los conflictos entre éstos; así, la anarquía no es un concepto que se refiera al desorden o al caos, sino a los rasgos de un sistema en que cada Estado sólo puede confiar en sí mismo para velar por sus propios intereses y asegurar su sobrevivencia. Con esas premisas, los Estados que componen el sistema internacional tienen que tomar en consideración, en sus cálculos de poder, los intereses que persiguen los otros Estados, lo que da lugar a estrategias ya sea de balance o de competencia. Una cuestión esencial para Waltz es que la dinámica internacional, particularmente en situaciones de conflicto bélico, no descansa en explicaciones basadas en las decisiones de grandes personajes, ni en las características políticas o ideológicas internas de cada Estado, sino más bien en la estructura del sistema y sus unidades interactuantes; en ese sentido, los Estados componentes del sistema constituyen un orden internacional, la distribución de las diferentes capacidades de los Estados es lo que define la estructura, como por ejemplo, en unipolar, bipolar o multipolar. El balance de poder es una estrategia de alianzas a la que recurren los Estados para evitar que alguna potencia adquiera demasiado poder y se imponga sobre las demás.

Otros notables autores contribuyeron también al enriquecimiento del realismo estructural. Cabe mencionar la magnífica obra de Paul Kennedy,³ quien aplica este marco a un extenso periodo histórico. Por su parte, John Mearsheimer⁴ enfatiza el realismo ofensivo y subraya el carácter ofensivo de las mayores potencias con el fin de maximizar su poder e imponer su hegemonía. Este mismo autor,⁵ también plantea que una potencia hegemónica (por

² Kenneth N. Waltz, *Theory of International Politics*, Long Grove, Illinois, Waveland Press Inc., 2010. La primera edición de este texto clásico fue en 1979. Véanse las páginas 99-128.

³ Paul Kennedy, *The Rise and Fall of the Great Powers*, Nueva York, Vintage Books, 1989.

⁴ John Mearsheimer, *The Tragedy of Great Power Politics*, Nueva York/Londres, Norton & Company, 2014, pp. 1-28.

⁵ *Ibid.*, pp. 360-411.

ejemplo, Estados Unidos) hará todo lo posible para evitar que otra potencia logre imponerse como la dominante en otra región del mundo (por ejemplo, China en la región Asia Pacífico) y para ello recurrirá, entre otras medidas, a establecer nuevas alianzas con otros Estados para ese fin específico. Por su parte, Graham Allison⁶ analiza con gran detalle los dilemas que implicaría esta tendencia a la confrontación bélica entre Estados Unidos y China.

Esto nos remite al problema de los niveles de poder entre las potencias, así como del nivel de cobertura territorial que abarcan los órdenes internacionales, entendidos éstos como la estructura asimétrica de las capacidades de los Estados que interactúan en el sistema. Por sus capacidades y recursos, así como por la extensión de su influencia geográfica, las potencias se clasifican en superpotencias, potencias mayores, regionales, medias y potencia menor; en función de ello desempeñan un papel articulador de los órdenes internacionales a escalas mundial, regional y subregional. De acuerdo con Daniel Flemes,⁷ las primeras influyen a escala global y proyectan, con diferentes niveles, su poder en diversas regiones del mundo; cuentan con recursos materiales y de *soft-power* que rebasan de lejos no sólo a las potencias mayores en lo individual, sino incluso sumadas como conjunto. Las potencias mayores pueden influir en la diplomacia mundial y tienen capacidad de intervenció militar, pero no alcanzan las capacidades de las superpotencias. Las regionales sólo tienen influencia sobre una área geográfica delimitada, pero pueden llegar a imponerse por sí solas, mientras que las medias aunque no pueden actuar solas, sí pueden desempeñar roles menores por medio de instituciones multilaterales regionales.

Hay otro aporte teórico que también es necesario recoger. Si bien el poder de los Estados descansa principalmente sobre sus capacidades económicas y militares (*hard power*), así como en su peso demográfico absoluto, tal como lo plantean Waltz⁸ y Mearsheimer,⁹ hay otros elementos de gran relevancia que también otorgan poder e influencia internacional. En esta línea, el concepto de *soft power* propuesto por Joseph Nye¹⁰ es relevante. Lo define

⁶ Graham Allison, *Destined for War. Can America and China Escape Thucydides's Trap?*, Boston/Nueva York, Houghton Mifflin Harcourt, 2017.

⁷ Daniel Flemes, "Conceptualising Regional Power in International Relations: Lessons from the South African Case", *Working Papers*, núm. 53, junio de 2007, German Institute of Global and Area Studies, pp. 6-18.

⁸ Kenneth N. Waltz, *Theory of International Politics*, *op. cit.*, pp. 129-131.

⁹ John Mearsheimer, *The Tragedy of Great Power Politics*, *op. cit.*, pp. 55-82.

¹⁰ Joseph Nye, *Soft Power. The Means to Success in World Politics*, Nueva York, PublicAffairs, 2004, pp. 5-15.

como la capacidad que puede tener un Estado para, sin recurrir de inmediato a los medios coercitivos (aplicación de sanciones económicas y/o amenazas bélicas y/o acciones militares), persuadir a otros Estados por medio de la co-optación para que sigan conductas que no cuestionen la posición ventajosa del primero. Para ello recurre a su influencia cultural, sus instituciones, sus valores y habilidades políticas, su diplomacia, así como su superioridad en otros campos, tales como el educativo, el científico y el tecnológico, para modificar la conducta de otros por medio de la co-opción y así alcanzar sus objetivos.

Ahora bien, relativamente pocos gobiernos aplicaron desde el principio una estrategia acertada, exitosa y de resultados duraderos; varios gobiernos incurrieron, al menos durante los primeros meses, en severos fallos e insuficiencias al abordar la contención de los contagios y la organización de la vacunación. Pero eficaces o no, en sus acciones ante la pandemia, los gobiernos intentaron responder a la tarea de asegurar la sobrevivencia y bienestar de sus ciudadanos y priorizaron su interés nacional por encima de la colaboración internacional. En esas circunstancias, algunas de esas potencias incluso intentaron aprovechar el contexto de la pandemia para, con mayor o menor éxito, reforzar su posición en el orden internacional, de alterar el balance de poder y ampliar su influencia en el escenario mundial, lo que exacerbó la competencia que existía previamente a la pandemia entre las mayores potencias del mundo, notablemente entre Estados Unidos y China. Más concretamente, en el caso de las relaciones entre China y Estados Unidos, la primera intentó aprovechar la coyuntura de la crisis pandémica para alterar el balance de poder prevaleciente en la región Asia Pacífico, dominado por la alianza de Estados Unidos, Japón y Corea del Sur. Estados Unidos, después del marcado viraje de su política exterior hacia China desde 2017, acentuó su ofensiva contra este país. Por otra parte, a una escala menor, en la región europea, las políticas que aplicaron sus gobiernos nacionales exacerbaron los conflictos entre éstos y un grupo de ellos intento modificar el balance de poder que le otorgaba grandes ventajas al grupo de países “austeros” encabezados por Alemania.

Nuestra hipótesis es que ambos intentos de alterar el balance de poder no han sido concluyentes hasta la fecha, porque la estructura de la distribución internacional de recursos materiales, militares y de *soft-power* de las principales potencias no se alteró, durante la pandemia, en grado significativo como para sustentar esos intentos revisionistas, ni siquiera tomando en consideración los efectos de la crisis sanitaria y económica. Por ende, tratamos de demostrar que la pandemia no alteró de manera sustantiva a la estructura de la distribución de recursos en el orden internacional y que las potencias que contaban previamente con un mayor número de recursos financieros, logísticos y

políticos estuvieron en mejores condiciones para superar la crisis y perfilarse hacia la recuperación económica en el corto plazo. Sin embargo, desde enero de 2021, Estados Unidos sí lanzó una estrategia de reestructuración de alianzas en la región Asia-Pacífico para contener a China, pero sólo es un ajuste al balance de poder que prevalecía desde la posguerra, pues los principales actores de esa alianza de balance de poder en esa región la siguen encabezando Estados Unidos y Japón; sólo recientemente se pusieron en marcha iniciativas para incorporar a una potencia media como Australia y a una potencia regional como India, pero es un proceso en su fase inicial. Lo que sí cambió significativamente fue el objetivo de la alianza: ya no se trata de contener al comunismo chino o soviético (cuando aún existía) en la región, sino al expansionismo del peculiar capitalismo de China actual.

En función de lo anterior, las partes subsecuentes del artículo tienen la siguiente lógica. En el próximo apartado se presenta el contexto internacional prevaleciente en las dos primeras décadas del siglo XXI y en vísperas de la pandemia. Posteriormente se examinan los indicadores básicos del poder internacional de los ocho países con mayor influencia en la política mundial o en alguna región amplia del mundo; se utilizan los indicadores propuestos por Waltz¹¹ y Mearsheimer:¹² estructura demográfica, capacidad económica y recursos militares; esto con el fin de medir la magnitud de los eventuales cambios en la estructura de la distribución de los recursos del poder internacional. En el cuarto apartado se analiza cómo el manejo de la crisis provocada por la pandemia puso de relieve que los Estados cuentan con otros recursos, tales como la infraestructura hospitalaria, la capacidad de crear y producir vacunas, los logísticos para organizar el combate a la pandemia (sanitización, detección, campañas de vacunación), los cuales serían más bien de tipo *soft-power*, y cuyo uso adecuado puede aumentar su prestigio internacional (por ejemplo, la diplomacia de las vacunas instrumenta por China) o bien fortalecer sus posiciones y aumentar su capacidad de negociación ante otros países en favor de sus propios intereses (por ejemplo, el caso de los países miembros de la Unión Europea). Finalmente se evalúan las consecuencias que tuvo sobre el crecimiento económico la suspensión de gran parte de las actividades productivas y el rol de los gobiernos nacionales para ayudar a la sociedad y a la economía a reponerse de los efectos negativos provocados por las medidas adoptadas para contener la pandemia (el gran cierre o *great lockdown* de la primavera de 2020) y de sus resultados en el

¹¹ Kenneth N. Waltz, *Theory of International Politics*, *op. cit.*, p. 131.

¹² John Mearsheimer, *The Tragedy of Great Power Politics*, *op. cit.*, pp. 55-82.

corto plazo. El objetivo principal es evaluar qué tanto pudo haberse afectado o no la estructura de la distribución de los recursos de las principales potencias del mundo y de determinar si hubo un cambio lo suficientemente significativo como para fundamentar sólidamente los intentos de modificación del balance de poder prevaleciente hasta entonces en el orden internacional.

Para evaluar tanto la dinámica de la trayectoria de cada potencia antes del inicio de la pandemia y sus efectos inmediatos, y para escudriñar si las medidas de contención de la infección alteraron el balance de poder internacional, revisamos la evolución de indicadores económicos y militares en 2000, 2008, 2019 y 2020; en cuanto a los indicadores sanitarios y financieros ligados directamente a la lucha contra la pandemia, sólo se consideran los de la coyuntura 2019-2021. Se reportan los datos lo más actualizados posible, pero muchos no están disponibles para 2019-2020. Fundamentalmente se utilizarán datos de instituciones públicas y privadas de alto prestigio: Fondo Monetario Internacional (FMI), Banco Mundial (BM), Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI), Our World in Data (OWID) y Statista.

Desde esta perspectiva, analizamos a las ocho mayores potencias económicas seleccionadas en función de su producto nacional bruto (PNB) en 2019, justo antes de la pandemia: Estados Unidos, China, Japón, Alemania, Francia, India, Reino Unido y Rusia; a esta última, a pesar de que ocupó el undécimo lugar, la incluí porque su poderío militar y nuclear es de gran magnitud, lo que le asegura una gran capacidad como actor internacional; a lo cual se añaden además sus habilidades diplomáticas que le permiten reposicionarse en el tablero internacional. La selección de estos ocho casos, además de coincidir con los casos estudiados por diversos autores, se basó fundamentalmente en su capacidad económica y, como se verá, usualmente su capacidad militar es concomitante. Ciertamente, parecería injustificado el haber incluido a países como Alemania y Japón que, por razones que datan del final de la Segunda Guerra Mundial, actualmente sólo cuentan con una capacidad militar reducida y no cuentan con recursos bélicos nucleares, pero dada su gran capacidad económica y su desarrollo tecnológico, tendrían la posibilidad de desarrollar rápidamente esa capacidad. No debemos olvidar que Alemania, además de ser la mayor potencia económica europea, es uno de los mayores productores de armas en el mundo y aunque ahora las destine a la exportación, bien podría reorientarlas a su rearmamento. Por su parte, Japón tiene una gran capacidad de desarrollo nuclear para usos civiles, pero en un momento dado estaría en capacidad de reorientarla hacia un uso militar.

EL CONTEXTO INTERNACIONAL QUE ANTECEDIÓ A LA PANDEMIA

La epidemia que se originó en China desde los últimos meses de 2019 tuvo un impacto global. La elevada transmisibilidad del virus SARS-CoV-2, más conocido como covid-19, aunada a la intensa circulación internacional de personas, propició que rápidamente se transformara en pandemia, cuya magnitud rebasó toda posible previsión. En suma, la pandemia se globalizó.¹³ Es notable la reacción tardía y/o insuficiente o incluso descoordinada de diversos tipos de entidades supranacionales y de organismos multilaterales, especialmente la Comisión Europea y la Organización Mundial de la Salud. Ante una pandemia mundial, las principales respuestas provinieron de los Estados nacionales y no de las entidades internacionales; al final de cuentas, aquellos son los elementos constitutivos básicos del orden mundial y una de las tareas esenciales de las autoridades políticas nacionales es la protección de los ciudadanos integrantes del Estado-nación; por lo mismo, la contención de la pandemia pronto se transformó en un gigantesco problema de seguridad nacional.¹⁴

Ante este problema inesperado, un cisne negro,¹⁵ los diferentes gobiernos adoptaran estrategias o políticas muy variadas ante la pandemia,¹⁶ desde el total

¹³ Sobre esta problemática hay reflexiones sugerentes: Xavier Guilhou, “Coronavirus: Quel déconfinement géostratégique?”, *Diploweb: la revue géopolitique*, núm. 22, abril de 2020 [<https://www.diploweb.com/Coronavirus-Quel-deconfinement-geostrategique.html>], fecha de consulta: 28 de abril de 2020; y Robert Boyer, “Pandémie et baculement géopolitique”, *Le Grand Continent*, 13 de octubre de 2020 [<https://legrandcontinent.eu/fr/2020/10/13/pandemie-et-basculement-geopolitique/>], fecha de consulta: 18 de octubre de 2020.

¹⁴ Josep Borrell, alto representante de la Unión Europea para Asuntos Extranjeros y Política de Seguridad, en un sugerente texto escribió: “The covid-19 crisis will shine a light on how globalisation increases the vulnerability of nations that do not take enough measures to ensure their security in the broadest sense of the word”. El título de su texto es “The Post-Coronavirus world is here already”, y se encuentra en el portal del European External Council on Foreign Relations, 30 de abril de 2020 [https://ecfr.eu/publication/the_post_coronavirus_world_is_already_here/], fecha de consulta: 30 de abril de 2020. Sobre la cuestión de la pandemia como problema de seguridad nacional véase The International Institute for Strategic Studies, “The Strategic and Geo-economic implications of the covid-19 Pandemic”, 4 de diciembre de 2020 [<https://www.iiss.org/blogs/research-paper/2020/12/strategic-geo-economic-implications-covid-19-pandemic/>], fecha de consulta: 15 de diciembre de 2020.

¹⁵ Según el matemático Nassim Taleb, un “cisne negro” (*black swan*) es un evento que sale de lo común (es un *outlier*) y por lo mismo es inesperado, tiene un gran impacto y provoca la búsqueda de explicaciones construidas *a posteriori* que retrospectivamente lo hacen aparecer como previsible. *The Black Swan. The Impact of the Highly Improbable*, Nueva York, Random House, 2010, pp. xxi-xxvi.

¹⁶ Véase Pragyán Deb, Davide Furceri, Jonathan Ostry y Nour Tawk, “The Effect of Containment Measures on the covid-19 Pandemic”, *Working Paper*, FMI, agosto de 2020.

negacionismo ante la gravedad del problema, hasta la respuesta totalitaria para obligar a la población a acatar las estrictas normas para contener los contagios. El grado de éxito, por ende, varió. Los gobiernos inicialmente negacionistas, como el estadounidense y el mexicano, dejaron transcurrir varias semanas, antes de tomar medidas más serias; otros gobiernos, como el británico o el sueco, apostaron primero por la inmunidad de rebaño para luego cambiar su plan; la gestión poco clara de la crisis alimentó una mayor incertidumbre y en ambas situaciones, los contagios crecieron más rápidamente. También hubo gobiernos que tuvieron éxito en la contención, como Nueva Zelanda, Corea del Sur y China. Pero en general, como una especie de efecto demostración o de dominó, con menores grados de rigor y disciplina, la mayor parte de los gobiernos terminaron por inclinarse a favor del modelo aplicado por el gobierno chino en Wuhan, el cual impuso la suspensión de gran parte de las actividades económicas y sociales, el aislamiento estricto de las personas en sus moradas y la vigilancia sobre los movimientos de las personas, por medio de sus teléfonos celulares, para detectar las redes y conglomerados (*clusters*) de contagio para cortarlos y aislarlos.

Las diversas formas en que los gobiernos de los diferentes países respondieron a ese desafío fueron el resultado de una combinación específica de factores objetivos (recursos financieros, infraestructura, desarrollo tecnológico, capacidad de investigación científica), como subjetivos (tipo de asesoría médica y científica, percepciones de los tomadores de decisiones respecto a la magnitud de la crisis). La estrategia de contención puesta en operación en cada país, también estuvo modelada por el tipo del marco político institucional prevaleciente, tanto desde el punto de vista de su estructura de poder, como por el grado de eficacia en el desempeño de las funciones gubernamentales; en todo caso, los recursos políticos con los que cuenta un gobierno democrático para persuadir a la población de la importancia de respetar las medidas sanitarias adoptadas son menores que los que tiene un gobierno totalitario para disciplinar a la población. En síntesis, nuestro planteamiento es que, en cada caso nacional, se combinaron de modo específico las percepciones subjetivas de los gobernantes, las características políticas institucionales, con los recursos materiales (económicos, financieros, infraestructura) y la capacidad tecnológica y científica.

Cada gobierno nacional aplicó una estrategia propia para controlar la pandemia en su país; en conjunto, fueron estrategias diferenciadas que dieron lugar a resultados asimétricos. Dado el carácter mundial de la pandemia, es lógico preguntarse si ésta tuvo algún efecto significativo sobre el balance de

poder internacional. Según Richard Haas,¹⁷ la pandemia no cambiará al mundo sino que acentuará las tendencias geopolíticas que ya mostraba previamente, tales como el debilitamiento tanto del liderazgo estadounidense como de la cooperación internacional multilateral, el ascenso de China y un aumento en la rivalidad entre las grandes potencias. Stephen M. Walt,¹⁸ también considera que la pandemia no alterará el orden mundial y los Estados nacionales seguirán desempeñando el rol central y sólo se profundizarán las divisiones existentes; agrega que las *supply chains*, que llegaron con la hiper-globalización, tenían la desventaja de ser vulnerables a eventos como la pandemia,¹⁹ pero que esto sólo iba a fortalecer las tendencias que antes se perfilaban hacia el nacionalismo y la competencia entre las grandes potencias, particularmente entre China y Estados Unidos, cada uno de los cuales tratará de ejercer su hegemonía en la región Asia Pacífico, intentará forjar alianzas con otras potencias regionales y hará todo lo posible por disminuir la influencia de su contrincante.²⁰ Otros autores, como Thomas Graham²¹ y Timofei Bordachiev,²² resaltan que el debilitamiento del orden liberal internacional impuesto por Estados Unidos luego de la implosión de la Unión Soviética y la correlativa emergencia del multipolarismo eran tendencias que antecedieron a la pandemia, pero que se acelerarán durante ésta y en la subsecuente era poscovid.

¹⁷ Richard Haas, “The Pandemic Will Accelerate History Rather Than Reshape It”, *Foreign Affairs*, vol. 99, núm. 2, marzo-abril de 2020 [https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2020-04-07/pandemic-will-accelerate-history-rather-reshape-it], fecha de consulta: 18 de abril de 2020.

¹⁸ Stephen M. Walt, “The Global Order After Covid-19”, Working Paper, Institute for Security Policy, Harvard Kennedy School, Vienna, 2020.

¹⁹ Escribe Walt: “Not surprisingly, the pandemic has reinforced these trends. Covid-19 has further exposed the economic risks of hyper-globalization, as tightly integrated supply chains proved vulnerable not only to shifting political conditions (e.g., the trade war), but also to a deadly virus. This problem was especially acute for masks, ventilators, and other essential medical supplies, but its impact was felt across the entire world economy. Relying on a single source because it was cheapest and locating factories where production costs were lowest made sense only if these connections were unlikely to be disrupted, and covid-19 has shown how fragile they could be”. *Ibid.*, p. 6.

²⁰ Walt reitera los argumentos vertidos en John Mearshimer y Stephen Walt, “The Case for Off-Shore Balancing: A Superior U.S. Grand Strategy”, *Foreign Affairs*, núm. 95, julio-agosto, 2016.

²¹ Thomas Graham, “The Covid-19 Pandemics: An X-Ray of Today’s World”, *Valdai Discussion Club*, 14 de mayo de 2020 [https://valdaiclub.com/a/highlights/the-covid-19-pandemic-an-x-ray-of-today-s-world/], fecha de consulta: 17 de mayo de 2020.

²² Timofei Bordachiev, “The New International Order”, *Valdai Discussion Club*, 4 de enero de 2021 [https://valdaiclub.com/a/highlights/new-international-order/].

La pandemia ocurrió en un contexto internacional muy preciso. Durante los años finales del siglo XX, Estados Unidos había gozado de un fugaz momento unipolar,²³ de total hegemonía política y militar, pero en los albores del siglo XXI, esa supremacía empezó a desgastarse y a ser cuestionada, pero sin que se perfilasen uno o más retadores internacionales con el poderío suficiente como para contrabalancear a la superpotencia única. Desde la disolución de la Unión Soviética en 1991, la gran estrategia estadounidense se centró en la instauración de un orden internacional liberal, dentro del cual cada Estado nacional debía organizar sus instituciones políticas con el modelo de la democracia representativa liberal; de no hacerlo así, corría el riesgo de verse marginado y considerado como un paria del orden internacional al que había que sancionar y reconvertir. Este modelo de gestión de la política internacional pronto involucró al gobierno estadounidense en varios conflictos internacionales, que le produjeron muchos problemas que luego fue incapaz de resolver. Por ejemplo, piénsese en el retiro de las tropas estadounidenses en Afganistán, sin que hubiesen logrado sus objetivos, a pesar de 20 años de presencia militar. El fin del corto periodo de unipolarismo estadounidense presagió la crisis del orden liberal que había impuesto en el escenario internacional y el inicio de un periodo incierto de transición.²⁴

Con motivo de los ataques a las Torres Gemelas de Nueva York y al Pentágono en Washington, el gobierno estadounidense, determinado a destruir a Al-Qaeda, atacó e invadió Afganistán en 2001; más tarde, con otros pretextos, invadió a Irak en 2003, a Libia en 2011 e intervino en la guerra civil de Siria; sin embargo, a pesar de su gran poderío, consideró necesario buscar apoyo entre los gobiernos de la Unión Europea y de otras regiones, no por falta de recursos militares, sino para tratar de legitimar sus acciones ofensivas internacionales; por otra parte, las dos primeras resultaron ser guerras de desgaste (*attrition wars*) en las que Estados Unidos ni siquiera logró

²³ Este término fue acuñado por Charles Krauthammer, "The Unipolar Moment", *Foreign Affairs*, vol. 70, núm. 1, 1990-1991, pp. 23-33.

²⁴ Fueron numerosos los analistas especializados que abordaron este problema: Joseph Nye, *Is the American Century Over?*, Malden, Mass., Polity Press, 2015; Richard Haas, *A world in Disarray. American Foreign Policy and the Crisis of the Old Order*, Nueva York, Penguin Press, 2017; Charles Kupchan, *The End of the American Era*, Nueva York, Random House, 2002; John Mearsheimer, *The Great Delusion*, New Haven/Londres, Yale University Press, 2018; Stephen Walt, *The Hell of Good Intentions*, Nueva York, Farrar, Straus and Girous, 2018; John Mearsheimer, "Bound to Fail. The Rise and Fall of the Liberal International Order", *International Security*, vol. 43, núm. 4, primavera, 2019, pp. 7-50. A nuestro juicio, estos son los autores más destacados, pero hay muchos otros.

anotarse una victoria contundente.²⁵ Es decir, era una situación de transición entre el unipolarismo estadounidense²⁶ y el despunte de un cierto nivel de multipolarismo, tanto de *hard power* político-militar como de *soft-power*. Sin embargo, aún no surgía claramente el potencial retador a la hegemonía estadounidense.

A lo largo de las dos primeras décadas del siglo XXI, se acentuaron las tendencias hacia la globalización económica, comercial, financiera y digital. Las economías más avanzadas entraron en un proceso de financiarización de la economía, cuya contrapartida fue la desindustrialización, la expansión de las *value chains* y de las *supply chains*, así como la relocalización de los centros productores de bienes industriales en otros países, notablemente en China.²⁷ Durante este periodo, cuatro grandes acontecimientos contribuyeron al desgaste de la coyuntura unipolar, dos de carácter económico y dos de carácter político nacional: uno fue el sostenido y veloz crecimiento de la economía de China hasta volverse la segunda del mundo; otro fue la crisis financiera de 2007 y la gran depresión que la siguió; en tercer lugar, el ascenso político de Xi Jinping en 2012 y su ambicioso proyecto de hacer de China una gran potencia en el orden regional y mundial; y, en cuarto lugar, la victoria de Donald Trump en las elecciones presidenciales estadounidenses de 2016, con una agenda revisionista, semi-aislacionista y que consideraba a China como el mayor adversario comercial. La rivalidad entre Estados Unidos y China quedó abiertamente declarada; la trampa de Tucídides inició su cuenta regresiva.²⁸

En sus grandes líneas, ése era el estado de cosas en el orden internacional cuando a fines de 2019 el gobierno chino, luego de varias semanas de

²⁵ John Mearsheimer, *The Great Delusion*, *op. cit.*, pp. 152-187; Henry Kissinger, *World Order*, Penguin Books, 2015, p. 279.

²⁶ Eso se debe a que Estados Unidos quedó como superpotencia única en 1991 por *default*, gracias a la desintegración de la Unión Soviética, es decir, su posición unipolar y hegemónica no fue el resultado de haberle infligido a aquella una derrota militar contundente.

²⁷ Durante las primeras semanas de la pandemia, como resultado de este proceso de relocalización, las autoridades y ciudadanos estadounidenses y europeos descubrieron que no tenían bienes básicos (ventiladores, cubrebocas, medicamentos, jeringas) en cantidad suficiente para combatir la pandemia, pues su producción se encontraba concentrada en China, India y otros países del sudeste asiático. Numerosas notas del *New York Times*, *Le Monde*, *La Repubblica*, *El País*, *Deutsche Welle* y de la *BBC* informaron de esta situación. Véanse, además, Stephen M. Walt, "The Global Order After Covid-19", *op. cit.*, así como el Rapport de l'Académie Nationale de Pharmacie, "L'indisponibilité des Médicaments", 20 de junio de 2018 [https://www.acadpharm.org/dos_public/2018_06_20_AnP_RAPPORT_INDISPONIBILITE_MED_VF1.pdf].

²⁸ Graham Allison, *Destined for War. Can America and China escape Thucydide's Trap*, Boston/Nueva York, Houghton Mifflin Harcourt, 2017, pp. 27-40.

minimizar el asunto, dio a conocer la epidemia provocada por el virus covid-19 en la ciudad de Wuhan, la cual rápidamente se propagó en la Unión Europea, Estados Unidos y el resto del mundo. Para enfrentar esta pandemia, la falta de capacidades logísticas adecuadas para manejar este tipo de crisis, orilló a los gobiernos nacionales –siguiendo las pautas implementadas por el gobierno chino en Wuhan– a imponer severas medidas de cierre de actividades y de aislamiento social, cuyo impacto económico fue enorme, el mayor después de la crisis de 1929-1933, como lo señaló el Fondo Monetario Internacional (FMI).²⁹ Para 2020, el FMI³⁰ estimó que el retroceso de la producción económica mundial en relación con 2019, sería de -3.3% y un aumento de +6% en 2021; pero los mayores retrocesos en 2020 ocurrirían en las economías avanzadas, de -4.7% en 2020, notablemente en la euro-zona donde el retroceso sería de -6.6%; en los mercados emergentes y en desarrollo el retroceso para 2020 se estimó en -2.2%, especialmente en América Latina y el Caribe donde descendería a -7%. Específicamente, las proyecciones para Estados Unidos son de -3.5 en 2020 y de +6.4 en 2021; en contraste, China –clasificada como emergente– crecería respectivamente +2.3 y +8.4 por ciento.

Las medidas financieras que adoptaron los gobiernos para apoyar a las empresas y a las familias, así como la capacidad logística que desplegaron para atender la crisis sanitaria en sus respectivos Estados, fueron de magnitud variada. Esos esfuerzos recayeron en los gobiernos nacionales, los cuales descubrieron que la dimensión sanitaria podía ser un grave problema de seguridad nacional y consecuentemente actuaron en función de sus intereses: proteger a su población y asegurar su supervivencia, en el más clásico marco del realismo estructural. Sólo que las acciones que emprendieron para proteger la salud colectiva tuvieron un costo económico muy elevado, tanto en términos de caída de la producción, del empleo y del consumo, así como en el aumento de la deuda pública.

²⁹ Así lo describió, Gita Gopinath, consejera económica y directora del Departamento de Estudios del FMI en IMFBlog, “The Great Lockdown: Worst Economic Downturn Since The Great Depression”, abril de 2020 [<https://blogs.imf.org/2020/04/14/the-great-lockdown-worst-economic-downturn-since-the-great-depression/>], fecha de consulta: 20 de abril de 2020. Análisis más detallados del impacto económico que tuvieron los cierres (*lockdowns*) para contener la pandemia se encuentran en los reportes periódicos del FMI: *World Economic Outlook* (WEO), *Fiscal Monitor*, *Global Financial Stability Report*, así como el Reporte Anual del Banco Mundial.

³⁰ IMF, *World Economic Outlook. Managing Divergent Recoveries*, Washington, D.C., abril de 2021.

FACTORES FUNDAMENTALES DEL BALANCE DE PODER:
DEMOGRAFÍA, PRODUCCIÓN ECONÓMICA Y CAPACIDAD MILITAR

La demografía, la producción económica y la capacidad militar son considerados como los factores básicos sobre los que se sustenta la fuerza de las diferentes potencias. Según Mearsheimer, el poder de un Estado se sustenta en sus capacidades materiales y que el balance de poder es una función de los recursos que controla.³¹ Distingue³² dos clases de poder, lo que denomina poder latente y poder militar, el primero se refiere a los recursos socioeconómicos (capacidad económica y peso demográfico) que le permiten adquirir el poderío militar para obtener más poder a escala internacional. En el Cuadro 1 se reúnen los indicadores de población y de evolución económica. Para 2019, es muy clara la concentración de grandes masas poblacionales en Asia: China y la India suman 2 764 millones de habitantes, una magnitud que las separa por mucho de las otras seis potencias incluidas que en conjunto suman poco menos de 1 290 millones. Desde el punto de vista de la estructura por edades, se aprecia que Japón, Alemania, Francia y Reino Unido, tienen porcentajes muy altos, sobre todo Japón, de personas mayores de 65 años, lo que significa que la carga económica para la población ocupada es alta; Estados Unidos y Rusia presentan una situación algo más moderada. China y la India presentan porcentajes más bajos de población en la tercera edad, lo que significa que la población en edad de trabajar puede sostener con menos dificultad la carga social y, en el eventual caso de una guerra, puede proveer de soldados. Por supuesto, ambas son sociedades en las que aún hay sectores importantes, sobre todo en la India, al margen de las ventajas del desarrollo económico de su país.

Las capacidades de producción económica dependen de otros factores que rebasan en importancia al factor poblacional. Por ejemplo, Estados Unidos, con sus 328 millones de habitantes, más o menos la cuarta parte que China o India, tiene un producto nacional bruto (PNB) aún muy superior al de China, Japón o Alemania. Lo relevante aquí es la evolución entre 2000 y 2019. La economía estadounidense sigue siendo la mayor de todas, pero su ventaja ha sido decreciente (Cuadro 1); mientras que en 2000 rebasaba por más del

³¹ Textualmente escribe: “Specifically, I argue that power is based on the particular material capabilities that a state possesses. The balance of power therefore, is a function of tangible assets—such as armored divisions and nuclear weapons—that each great power controls”, John Mearsheimer, *The Tragedy of Great Power Politics*, *op. cit.*, pp. 55.

³² *Ibid.*, pp. 55-57. Aquí parafraseamos y traducimos de manera resumida su planteamiento.

CUADRO 1
Indicadores demográficos y económicos

	Población total 2019	Población 65 años y más (% 2019)	(dólares) miles de millones constantes (2010)			Índice crecimiento económico 2019 año base 2000=100
			PNB 2000	PNB 2008	PNB 2019	
Estados Unidos	328 239 523	16.21	12 620	14 997	18 300	145
China	1 397 715 000	11.47	2 232	5 029	11 537	517
Japón	126 264 931	28.00	5 348	5 784	6 210	116
Alemania	83 132 799	21.60	3 186	3 456	3 944	124
Francia	67 059 887	20.39	2 333	2 668	2 971	127
India	1 366 417 754	6.38	873	1 431	2 940	337
Reino Unido	66 834 405	18.50	2 100	2 535	2 921	139
Rusia	144 373 535	15.09	951	1 582	1 762	185

Fuentes: los datos de población y del PNB son del Banco Mundial [<https://databank.worldbank.org/source/world-development-indicators#>].

doble a la japonesa, que ocupaba el segundo puesto, para 2019 declinó su ventaja relativa respecto a la segunda potencia económica, lugar en el que ya se encontraba China, cuya economía equivalía a casi dos tercios de la estadounidense. Si tomamos como base al PNB de 2000 (en dólares constantes de 2010) el índice obtenido para 2019 (año base 2000=100), se aprecia que en las últimas dos décadas la economía china se quintuplicó, la de India se triplicó y la rusa casi se duplicó; esto indica que economías emergentes que ocupaban una posición “periférica” a principios del presente siglo, lograron crecer a un ritmo mucho más alto que las denominadas economías avanzadas; Estados Unidos y el Reino Unido tuvieron un mejor desempeño (145 y 139 respectivamente), mientras que Japón, Alemania y Francia presentaron avances muy moderados. Vemos que en menos de 20 años hubo un cambio mayor en el plano económico del balance internacional de fuerzas con el ascenso de China e India.

En cuanto a la evolución de las capacidades militares de estas ocho potencias, también se registran cambios relevantes. En el Cuadro 2 se reúnen los indicadores de poderío militar más esenciales. En lo que se refiere al personal total en las fuerzas armadas, destacan China y la India con mayor movilización de efectivos, seguidas más atrás por Estados Unidos y Rusia, en tanto que los otros cuatro países tienen un mucho menor número de efectivos. Sin embargo, cuando se revisan las columnas del gasto público militar (como porcentaje del PNB), vemos que Estados Unidos y Rusia son las que proporcionalmente destinan más recursos a los gastos militares, en tanto

que los de Japón y Alemania son los más bajos, como una vieja secuela de las limitaciones militares que se les impusieron como potencias derrotadas al término de la Segunda Guerra Mundial. En cuanto a la posesión de ojivas nucleares, de nuevo destacan los dos polos de la era de la Guerra Fría y la no capacidad nuclear de Japón y Alemania. En cuanto al comercio de armas, destaca la capacidad exportadora de Estados Unidos y en un lejano segundo lugar la de Rusia; y es notable la elevada importación de armas de la India, quizá por su difícil posición ante China y Pakistán. Lo que reflejan estos indicadores económicos, es la intención de ciertos Estados, como Rusia notablemente e India, por compensar su menor peso económico frente a Estados Unidos y China con una mayor capacidad militar, a diferencia de Japón, Alemania, Reino Unido y Francia, que siguen bajo el escudo protector de Estados Unidos.

EL IMPACTO DE LA PANDEMIA, LOS RECURSOS SANITARIOS Y LA CARRERA POR LAS VACUNAS

Las vacunas como nueva forma de soft-power

Las diferencias económicas y de organización institucional para la atención de la salud, al igual que los indicadores anteriores, se distribuyen de manera asimétrica (Cuadro 3). En 2019, cada gobierno destinó al sector salud magnitudes diferentes de su gasto (como porcentaje del PNB). Japón, Estados Unidos, Alemania, Francia y Reino Unido, es decir, los países clasificados como economías avanzadas destinaron una porción alta que osciló entre 7.9 y 9.2%. En tanto que las economías emergentes, Rusia, China y la India, destinaron mucho menos, entre 0.9 y 3.2%. Sin embargo, estas proporciones no se reflejaron en la capacidad de camas de hospital; mientras que Japón, Rusia y Alemania registraron un mayor número de unidades, Francia y China ocuparon una posición intermedia; pero en tres países, Estados Unidos, Reino Unido e India, fue muy bajo.

En cuanto al impacto social de la pandemia (enfermos y muertes), en el Cuadro 3 incluimos indicadores que permiten una adecuada comparación del desempeño de cada país: casos confirmados acumulados y muertes acumuladas por millón de habitantes. Se aprecia que Estados Unidos, Francia y el Reino Unido, fueron los países que de lejos tuvieron el mayor número de contagios y de muertes por millón de habitantes al 21 de abril de 2021; en una posición intermedia están Alemania y Rusia; en una situación menos

CUADRO 2
Indicadores de capacidad militar

	Fuerzas armadas Personal total		Gastos militares (como % del PNB)				Ojivas nucleares Total		Comercio armas, 2019 Millones USD corrientes	
	2000	2008	2009	2000	2008	2019	2019	2020	Exportación de armas	Importación de armas
Estados Unidos	1 454 800	1 540 000	1 379 000	3.11	4.46	3.41	6 185	5 800	10 752	1 048
China	3 910 000	2 885 000	2 695 000	1.89	1.88	1.89	2 90	320	1 423	887
Japón	248 700	242 000	261 150	0.93	0.92	0.93	0	0	...	891
Alemania	220 100	244 000	181 400	1.38	1.24	1.28	0	0	1 185	39
Francia	389 400	353 000	304 800	2.09	1.90	1.86	300	290	3 363	102
India	2 372 000	2 582 000	3 026 500	2.95	2.55	2.40	130/140	150	115	2 964
Reino Unido	212 500	160 000	148 450	2.14	2.26	1.74	200	215	972	377
Rusia	1 427 100	1 476 000	1 454 000	3.31	3.15	3.88	6 500	6 375	4 718	...

Fuente: SIPRI [<https://www.sipri.org/>].

difícil se encuentra la India³³ y Japón. China registra un índice casi infinitesimal, pero existen serias dudas sobre la veracidad de las cifras que dio a conocer oficialmente.

CUADRO 3
Recursos para la salud, efecto de la pandemia y vacunación

	a	b	c	d	e	f
Estados Unidos	8.5	2.77	96 259	1 720	64.57	41.9
China	3.0	4.34	71	3	14.19	...
Japón	9.2	13.05	4 332	77	1.86	1.4
Alemania	8.9	8.00	38 467	966	28.28	23.3
Francia	8.3	5.98	79 771	1 497	26.89	20.6
India	0.9	0.53	11 544	134	9.39	8.5
Reino Unido	7.9	2.54	64 978	1 879	65.48	49.6
Rusia	3.2	8.05	32 026	719	11.53	7.8

a) Gasto del gobierno en salud como porcentaje del PNB en 2018.

b) Camas por cada mil habitantes en 2021.

c) Casos confirmados acumulados por millón de habitantes al 21 de abril de 2021.

d) Muertes acumuladas por millón de habitantes al 21 de abril de 2021.

e) Total de vacunas aplicadas* por cada 100 personas al 21 de abril de 2021.

f) Porcentaje de población que ha recibido al menos una dosis de vacuna al 21 de abril de 2021.

* Suma de primeras y segundas dosis acumuladas.

Fuentes: Gasto Público en salud [<https://databank.worldbank.org/source/world-development-indicators#>]. El resto de los indicadores proviene de OWID [<https://ourworldindata.org/>].

En lo que se refiere a la aplicación de vacunas (Cuadro 3), los gobiernos de los dos países afectados por el mayor número de contagios y muertes por millón de habitantes, Estados Unidos y Reino Unido, son los que decididamente estuvieron dispuestos a destinar recursos públicos para implementar las campañas de vacunación masiva; el nivel de vacunas aplicadas (sumadas primera y segunda dosis) por cada 100 personas es muy alto, alrededor de 65. Por lo mismo, presentan los porcentajes más elevados de población ya vacunada, 42 y 50% respectivamente. Bastante más atrás, Alemania y Francia llevaban aplicadas alrededor de 27 vacunas por cada 100 personas y el porcentaje de población vacunada era de 23 y 20% respectivamente.

³³ Dada la reciente aceleración de la pandemia en la India, ulteriormente actualizaremos la información. Al 27 de abril de 2021, son 13 041 casos confirmados y 145 muertes por millón de habitantes. Our World in Data [<https://ourworldindata.org/coronavirus/country/india>], fecha de consulta: 27 de abril de 2021.

En los cuatro países restantes, China, Rusia, India y Japón, los niveles de vacunación eran muy bajos hasta el 21 de abril de 2021.

Lo anterior apunta a que, más allá de las capacidades económicas de un país, las políticas públicas implementadas por sus élites gubernamentales antes, durante y después de la pandemia tuvieron un efecto importante en la magnitud de los estragos sociales (enfermos y muertos) provocados por la pandemia. Esas políticas pueden incluso ser contradictorias, pues reflejan los diferentes juegos de poder de las élites gubernamentales, como lo ilustran los casos de Estados Unidos, Reino Unido e incluso China. El caso de China es paradigmático, siendo la cuna de la epidemia inicial, sin destinar a la salud una porción grande de gasto gubernamental y con una oferta de camas apenas intermedia, su gobierno adoptó al inicio una actitud negacionista reforzada por las ramas locales del Partido Comunista de China en Wuhan, pero ante la magnitud del problema, las instancias nacionales del gobierno y del partido decidieron aplicar severísimas medidas de contención sanitaria y de control social, además de una puga política; pero lo pudieron hacer porque su marco institucional es el de un Estado totalitario que concentra en las manos de sus principales dirigentes instrumentos que les permiten disciplinar a la sociedad sin contrapeso alguno.

Por otra parte, la rápida propagación de esta verdadera plaga de los tiempos actuales lanzó a diversos actores a la búsqueda de un remedio: las vacunas. En ese proceso participaron, de manera individual o combinada, tres tipos de entidades: las grandes empresas farmacéuticas transnacionales de carácter privado (Pfizer, Moderna, AstraZeneca, BioNTech, Sanofi, Adienne, etcétera), instituciones públicas ligadas a la investigación en virología, microbiología y epidemiología (Oxford University, Instituto Gamaleya, Instituto Pasteur), empresas de Estado (Sinopharm), así como de autoridades gubernamentales dispuestas a financiar la acelerada investigación para producir las vacunas anti-covid-19.³⁴

³⁴ Un ejemplo destacado de ello fue la Operación *Warp Speed*, asociación entre el gobierno de Estados Unidos y actores privados para impulsar el desarrollo, producción y distribución de vacunas anti-covid-19 lanzada en mayo de 2020, todavía bajo la presidencia de Donald Trump. En 2020 se invirtieron 18 billones de dólares para apoyar a las siguientes compañías: Johnson & Johnson, Oxford-AstraZeneca, Moderna, Novavax, Merck, Sanofi-GSK. Véase Congressional Research Service, "Domestic Funding for Covid-19 Vaccines: An Overview", 19 de marzo de 2021 [<http://crsreports.congress.gov>], fecha de consulta: 7 e abril de 2021. Por su parte, Pfizer-BioNtech no recibió recursos de Warp Speed, pero el gobierno alemán sí entregó 445 millones de dólares a BioNtech. Desde julio de 2020, el gobierno estadounidense le hizo una compra anticipada a Pfizer de cien millones de dosis (dos billones de dólares) para su

En el Cuadro 4 se resume la información relacionada con la producción de las principales vacunas. Como era de esperarse, las principales potencias, con la excepción de Japón y Francia, lograron crear y producir las primeras vacunas. Sin embargo, en el caso de Rusia, aunque la vacuna ha recibido certificaciones de su eficacia, el país no tiene capacidad para producirlas masivamente y ha buscado acuerdo de producción con empresas de otros países,³⁵ como por ejemplo la multinacional suiza Adienne Pharma & Biotech. Estados Unidos, China y Alemania son las mayores productoras de vacunas.

En este terreno, se debe subrayar que las empresas farmacéuticas son grandes transnacionales que, aunque su sede social radique en un determinado país, tienen numerosas filiales en diversos países y muy difícilmente los gobiernos nacionales tienen capacidad para controlar su quehacer económico y comercial, incluso en caso de que el gobierno nacional participe en el financiamiento de la investigación. Este es un asunto que los principales encargados de la Comisión Europea (CE) parecieron relegar a un segundo plano en su reciente disputa con la empresa AstraZeneca, por no entregar las dosis acordadas de la vacuna Oxford-AstraZeneca a tiempo. La presidenta de la CE, Ursula van der Leyen, de la derecha cristiana alemana, acumuló un gran número de malas decisiones y de errores políticos:³⁶ se inclinó por AstraZeneca

uso en Estados Unidos. En un acto geopolítico, sobre un terreno farmacéutico, la operación Warp Speed no hizo acuerdo ni con instituciones chinas ni con la Organización Mundial de la Salud, organismo internacional multilateral donde China tiene una importante influencia. El 8 de diciembre de 2020, el presidente Trump firmó una ley ejecutiva que obligaba a las compañías a abastecer primero al mercado estadounidense. Donald Trump, “Executive Order 13962 - Ensuring Access to United States Government Covid-19 Vaccines”, 8 de diciembre de 2020, *Federal Register. The Daily Journal of the United States Government* [<https://www.federalregister.gov/documents/2020/12/11/2020-27455/ensuring-access-to-united-states-government-covid-19-vaccines>].

³⁵ El 28 de abril de 2021 se dio a conocer el acuerdo entre el gobierno mexicano y el Fondo Ruso de Inversión Directa, según el cual Sputnik V se empezará a producir en México por la empresa estatal Birmex (Laboratorios Biológicos y de Reactivos). Agencia informativa Reuters [<https://www.reuters.com/article/salud-coronavirus-mexico-rusia-idLTAKBN2CF1KZ>], fecha de consulta: 29 de abril de 2021.

³⁶ Dmitry Kostyukov, “Where Europe Went Wrong in Its Vaccine Rollout”, *New York Times*, 12 de abril de 2021 [<https://www.nytimes.com/2021/03/20/world/europe/europe-vaccine-rollout-astrazeneca.html>], fecha de consulta: 12 de abril de 2021; D. Kostyukov, “Coronavirus ‘Fiasco’ Damages Europe’s Credibility”, *New York Times*, 2 de abril de 2021 [<https://www.nytimes.com/2021/04/02/world/europe/europe-coronavirus-vaccine.html>], fecha de consulta: 2 de diciembre de 2021; Dave Keating y Olivier Lenoir, “L’Union paye sa naïveté et son absence d’offensive sur les contrats vaccinaux”, *Le Grand Continent*, 21 de marzo de 2021 [<https://legrandcontinent.eu/fr/2021/03/20/lunion-paye-sa-naivete-et-son-absence-doffensive-sur-les-contrats-vaccinaux/>], fecha de consulta: 22 de marzo de 2021.

CUADRO 4
Empresas y país sede de las principales vacunas aprobadas contra el covid-19

	Principales vacunas aprobadas	Sede social de las empresas productoras de las vacunas	Dosis de vacunas producidas al 3/03/2021
Estados Unidos	Pfizer y BioNtech (con Alemania) Johnson & Johnson (con Bélgica) Moderna	Pfizer: Nueva York, EUA J&J: New Jersey, EUA Moderna: Cambridge, EUA	141 624 000
China	CanSino CoronaVac Sinopharm WIBP	CanSinoBio: Tianjin, China SinoVac: Beijing, China Sinopharm Group (Gobierno): Beijing, China	103 000 000
Japón
Alemania	Pfizer y BioNtech (con Estados Unidos)	BioNTech: Mainz, Alemania	70 534 055
Francia	[Sanofi con la británica GSK]	[Sanofi, Lyon, y el Instituto Pasteur, París, se retiraron en enero de 2021]	...
India	Covaxin	Bharat Biotech: Turakapalli, Hyderabad, India	42 390 000
Reino Unido	Oxford-AstraZeneca (c/Suecia)	Oxford: Oxford University, Reino Unido AstraZeneca: Cambridge, Reino Unido*	12 200 000
Rusia	Sputnik V	Instituto Gamaleya** (Gobierno): Moscú, Rusia	10 492 500

*AstraZeneca es una multinacional británico sueca.

**Instituto Gamaleya de Investigación en Epidemiología y Microbiología, Ministerio de Salud de la Federación Rusa.

Fuente: datos de dosis producidas [<https://www.statista.com/chart/24492/total-covid-19-vaccine-production-by-country/>].

porque es una vacuna cuyo precio es muy inferior (2.16 dólares la dosis) al de las vacunas estadounidenses (12 dólares la Pfizer y 18 la Moderna)³⁷ gracias al financiamiento a la investigación que aportó el gobierno británico; firmó tardíamente los contratos, cuando ya otros países habían hecho pedidos

³⁷ Sara Boseley, "Belgian minister tweets EU's covid vaccines price list to anger manufacturers", *The Guardian*, 18 de diciembre de 2020 [<https://www.theguardian.com/world/2020/dec/18/belgian-minister-accidentally-tweets-eus-covid-vaccine-price-list>], fecha de consulta: 19 de diciembre de 2020.

gigantescos; acordó cláusulas que no señalaban castigos en caso de entrega retrasada de la vacuna por inadecuada asesoría legal. Cuando la transnacional anunció que no podía entregar las dosis prometidas a tiempo, Ursula van der Leyen, en una actitud política contaminada por el *Brexit*, y sin consultar a otros miembros de la UE, amenazó a la frontera de Irlanda del Norte; amagó con bloquear toda exportación de vacunas producidas en el territorio de los países de la UE, aunque provinieran de empresas transnacionales; también, con apoyo del gobierno de Mario Draghi, en Italia, se incautaron vacunas de la filial de AstraZeneca en ese país, alegando que iban a ser enviadas al Reino Unido, para luego descubrir que una buena parte estaban destinadas a Covax, la institución internacional que apoya a los países más pobres para abastecerlos de vacunas; en Italia también, y a instancias de funcionarios de la CE se bloqueó un envío de vacunas a Australia. Lamentable y paradójicamente, la supranacional UE cayó en el nacionalismo de las vacunas y la presidenta de la Comisión intentó aplicar medidas orientadas a castigar al Reino Unido como país, como si AstraZeneca hubiese sido una empresa de Estado. En realidad, la Comisión politizó el asunto, pues seguían en curso las difíciles negociaciones, posteriores a la salida del Reino Unido, para establecer el formato de la nueva relación entre ambas entidades políticas.

La lucha por el desarrollo, producción, distribución y futura comercialización de las vacunas está encuadrada por el balance de poder mundial y se ha vuelto un asunto de geopolítica³⁸ y de diplomacia.³⁹ Hemos visto que son las mayores potencias económicas y militares las que pudieron responder a ese desafío. En ese sentido, Estados Unidos es el país más adelantado, aunque no estuvo en condiciones de asumir explícitamente un liderazgo internacional sanitario. Esto se debió a diversos motivos como: el constante conflicto entre

³⁸ *Le Grand Continent*, “Geopolitique de la course au vaccin contre le Covid-19”, febrero de 2021 [<https://legrandcontinent.eu/fr/2021/02/22/geopolitique-de-la-course-au-vaccin-contre-le-covid-19/>], fecha de consulta: 24 de abril de 2021; Stuart Blume, “The Politics of Global Vaccination Policies”, en Colin McInnes, Kelley Lee y Jeremy Joude, *The Oxford Handbook of Global Health Politics*, Nueva York, Oxford University Press, 2020, pp. 583-603.

³⁹ Yanzhong Huang, “Vaccine Diplomacy is Paying Off for China”, *Foreign Affairs*, marzo de 2021 [<https://www.foreignaffairs.com/articles/china/2021-03-11/vaccine-diplomacy-paying-china>], fecha de consulta: 15 de marzo de 2021; James Palmer, “China Vaccine Diplomacy Has Mixed Results”, *Foreign Policy*, abril de 2021 [<https://foreignpolicy.com/2021/04/07/china-coronavirus-vaccine-diplomacy-sinovac-sinopharm-mixed-results/>], fecha de consulta: 9 de abril de 2021; Michael Jennings, “Vaccine diplomacy: how some countries are using covid to enhance their soft power”, *The Conversation*, febrero de 2021 [<https://theconversation.com/vaccine-diplomacy-how-some-countries-are-using-covid-to-enhance-their-soft-power-155697>], fecha de consulta: 23 de febrero de 2021.

el presidente Trump y la mayoría demócrata del Congreso; la errónea política inicial de Trump de minimizar la gravedad de la pandemia, lo que facilitó la proliferación de contagios, enfermos graves y muertes; el desinterés del gobierno por los países más pobres y sin acceso a las vacunas.⁴⁰ La lucha contra la pandemia se convirtió en un asunto de seguridad nacional prioritario; propició el proteccionismo⁴¹ y dio un lugar a la aparición del nacionalismo de las vacunas, muy notablemente en la Unión Europea y en Estados Unidos, lo que deja en una larga cola de espera a los países más desfavorecidos del mundo.⁴² La capacidad de vacunación se ha constituido en una nueva forma de *soft-power*.⁴³

LAS CONSECUENCIAS ECONÓMICAS DEL *LOCKDOWN* Y EL ROL DE LOS GOBIERNOS PARA IMPULSAR LA RECUPERACIÓN

El gran cierre (*great lockdown*) de la primavera de 2020 y su intermitente continuación hasta la fecha, tuvieron un gran impacto en las actividades económicas (pérdidas y quiebras de las empresas) y en la vida social (desempleo, aislamiento y encierro). En principio, como el retroceso económico no tuvo su origen en

⁴⁰ Stephen Morrison, Katherine Bliss y Anna McCaffrey, “The time is now for U.S. Global Leadership on Covid-19 Vaccines”, Washington D.C., Center for Strategic & International Studies, 2021 [https://www.csis.org/analysis/time-now-us-global-leadership-covid-19-vaccines], fecha de consulta: 24 de febrero de 2021; Stuart Blume [https://theconversation.com/vaccine-diplomacy-how-some-countries-are-using-covid-to-enhance-their-soft-power-155697], fecha de consulta: 24 de febrero de 2021.

⁴¹ Paolo Gerbaudo y Giovanni Collot, “Le nouveau protectionnisme”, *Le Grand Continent*, diciembre de 2020 [https://legrandcontinent.eu/fr/2020/12/07/le-nouveau-protectionnisme/], fecha de consulta: 10 de febrero de 2020.

⁴² Marco Hafner, “Vaccine Nationalism May Seem Inevitable, but There are Real Economic Consequences”, Rand Corporation Blog, abril de 2021 [https://www.rand.org/blog/2020/12/vaccine-nationalism-may-seem-inevitable-but-there-are.html], fecha de consulta: 5 de abril de 2021; Marco Hafner, Erez Yerushalmi, Clement Fays, Eliane Dufresne y Christian Van Stolk, “Covid-19 and the cost of vaccine nationalism”, Rand Corporation, Rand Europe [https://www.rand.org/pubs/research_reports/RR769-1.html], fecha de consulta: 5 de abril de 2021. Ambos textos aparecieron [http://www.randeurope.org].

⁴³ Este término lo desarrolló Joseph Nye en *Soft Power. The Means to Success in World Politics*, Nueva York, Public Affairs, 2004. Escribe: “What is Soft power? It is the ability to get what you want through attraction rather than coercion or payments. It arises from the attractiveness of a country’s culture, political ideal, and policies. When our policies are seen as legitimate in the eyes of others, our soft power is enhanced”, p. x. Desde esta perspectiva, el envío de vacunas sería un incentivo para atraer o asegurar el apoyo de otras potencias menores.

la economía misma, se esperaba para 2021 una recuperación en V, es decir, acentuada y volviendo al punto de partida en 2019. Las estimaciones del FMI ofrecen indicadores útiles que permiten calibrar la magnitud del problema. En el Cuadro 5 se combinan datos del BM y del FMI, para analizar la evolución del crecimiento económico anual en la coyuntura 2019-2021. El punto de partida es el PNB de 2019 (en dólares USD corrientes).

Según las estimaciones del FMI, en 2020, Reino Unido, Francia e India son los países que registraron los mayores retrocesos en su tasa de crecimiento económico anual (entre -8 y -10%), Alemania y Japón retrocedieron casi -5%, Rusia y Estados Unidos entre -3 y -5%; sólo China registró un modesto pero positivo crecimiento de 2.3%. Hasta abril de 2021 logran una notable recuperación India y China; en situación intermedia se encuentran Estados Unidos, Reino Unido y Francia; los que logran una menor recuperación son Japón, Alemania y Rusia. A pesar de estas diferencias en su evolución económica, en los datos estimados del PNB de 2020 y 2021, se aprecia que las potencias conservan las mismas posiciones relativas de unas respecto de otras.

CUADRO 5

Impacto económico del cierre económico de 2020 y recuperación estimada para 2021
PNB en miles de millones de dólares (USD) corrientes de 2019

	PNB 2019	Crecimiento	Crecimiento	PNB 2020 estimado	PNB 2021 estimado	Índices de crecimiento del PNB 2020-2021 Año base 2019=100		
		anual 2020 (%)	anual 2021 proyección (%)			2019	2020	2021
Estados Unidos	21 433	-3.5	6.4	20 512	21 824	100	96	102
China	14 280	2.3	8.4	14 551	15 774	100	102	110
Japón	5 086	-4.8	3.3	4 816	4 975	100	95	98
Alemania	3 861	-4.9	3.6	3 629	3 760	100	94	97
Francia	2 716	-8.2	5.8	2 449	2 591	100	90	95
India	2 869	-8.0	12.5	2 573	2 895	100	90	101
Reino Unido	2 829	-9.9	5.3	2 552	2 687	100	90	95
Rusia	1 700	-3.1	3.8	1 630	1 692	100	96	100

Fuentes: PNB de 2019, proviene del Banco Mundial [<https://databank.worldbank.org/>]. Los datos de crecimiento de 2020 y 2021 son del FMI, World Economic Outlook, abril de 2020. Las columnas restantes son cálculos nuestros hechos a partir de los datos anteriores.

Sin embargo, hay cambios menores que vale la pena examinar; si indizamos el PNB de 2019 a 2021 (Cuadro 5), veremos que la economía China creció 10% en ese bienio; mientras que Estados Unidos, Rusia e India, sólo recuperaron

su posición inicial de 2019, lo que equivale a un estancamiento, al menos, coyuntural. Por su parte, Japón, Alemania, Reino Unido y Francia no logran recuperar su nivel de 2019, es decir, se registra aún un retroceso neto en ese periodo bianual, a diferencia de China que sostuvo su elevado crecimiento de largo plazo. En otras palabras, las políticas instrumentadas por los diferentes gobiernos nacionales para superar el choque económico producido por las medidas para contener a la pandemia no alteraron las tendencias de largo plazo de esas economías, pero sí contribuyeron a que el severo retroceso de 2020 fuese seguido por una recuperación.

Las medidas económicas aplicadas por los diferentes gobiernos se orientaron a apoyar a las empresas y al empleo, al mantenimiento del servicio médico y hospitalario públicos, a la inversión para apoyar la investigación y desarrollo de vacunas y a las campañas de vacunación gratuitas. La magnitud del esfuerzo gubernamental se refleja en dos indicadores: el gasto y la deuda públicas.⁴⁴ En el Cuadro 6 se aprecia que el incremento del gasto gubernamental (como porcentaje del PNB respectivo) entre 2019 y 2020, fue muy alto en el Reino Unido, Estados Unidos, Alemania y Japón; en Francia alcanzó un nivel medio; en contraste, en India, China y Rusia ese incremento fue menor. Por el tamaño de su economía, el gobierno de Estados Unidos por medio del Sistema de la Reserva Federal (la Fed), que es el Banco Central de este país, pudo destinar recursos financieros masivos para apoyar a empresarios, familias, gobiernos estatales y locales, entidades financieras.⁴⁵ Los desembolsos hechos en diversos momentos sumaron alrededor de cuatro trillones de dólares.⁴⁶

⁴⁴ Véase por ejemplo, Nick Timiraus y John Hilsenrath, “The Federal Reserve is Changing What it Means to be a Central Bank”, *Wall Street Journal*, 27 de abril de 2020 [<https://www.wsj.com/articles/fate-and-history-the-fed-tosses-the-rules-to-fight-coronavirus-downturn-11587999986>], fecha de consulta: 27 de abril de 2020.

⁴⁵ Jeffrey Cheng, Tyler Powell, Dave Skidmore y David Wessel, “What’s the Fed doing in reponse to the covid-19 crisis? What more could it do?”, Brookings Institution, 30 de marzo de 2021 [<https://www.brookings.edu/research/fed-response-to-covid19/>], fecha de consulta: 10 de abril de 2021.

⁴⁶ Esta cifra no incluye el nuevo rescate aprobado en marzo de 2021, ya bajo la presidencia de Joseph Biden, de 1.3 trillones de dólares. Véanse Peter Whoriskey, Douglas MacMillan y Jonathan O’Connell, “The U.S. Coronavirus bailout spent trillions solving the wrong problem”, *Washington Post*, 5 de octubre de 2020 [<https://www.washingtonpost.com/graphics/2020/business/coronavirus-bailout-spending/>], fecha de consulta: octubre de 2020; Marc Labonte, *The Federal Reserve’s Response to Covid-19: Policy Issues*, Congressional Research Service, 8 de febrero de 2021 [<https://crsreports.congress.gov/product/pdf/R/R46411>], fecha de consulta: 19 de febrero de 2021.

Financiar los enormes costos de la lucha contra la pandemia significó que los gobiernos se endeudaran mediante diferentes instrumentos; Japón, Estados Unidos y Reino Unido son los países donde más aumentó la deuda bruta del gobierno, aunque seguidos de cerca por India y Francia. Hay que subrayar que Estados Unidos y Reino Unido –precisamente de los países más afectados por la pandemia, donde en un primer tiempo se siguieron políticas de contención inadecuadas y donde ulteriormente se realizaron campañas de vacunación masiva con avances espectaculares– fue donde más aumentó la deuda bruta del gobierno. Destaca el menor crecimiento de la deuda en Rusia, Alemania y China. El caso de Japón es algo diferente, porque es un modelo basado en un muy elevado endeudamiento, a diferencia de Alemania, que mantiene una rígida política de austeridad. El aumento de la deuda pública, en estos países y en muchos otros, será un legado negativo para el futuro, es un problema al que los gobiernos y el FMI deberán dedicar especial atención en el futuro.⁴⁷

CUADRO 6
Aumento del gasto público y de la deuda gubernamental

	Gasto gubernamental como porcentaje del PNB			Deuda bruta del gobierno como porcentaje del PNB		
	2019	2020	Diferencia 2020-2019	2019	2020	Diferencia 2020-2019
Estados Unidos	35.7	46.2	10.5	108.2	127.1	18.9
China	34.1	37.0	2.9	57.1	66.8	9.7
Japón	37.2	46.7	9.5	234.9	256.2	21.3
Alemania	45.2	55.1	9.9	59.6	68.9	9.3
Francia	55.5	62.4	6.9	98.1	113.5	15.4
India	27.1	31.0	3.9	73.9	89.6	15.7
Reino Unido	38.9	50.3	11.4	85.2	103.7	18.5
Rusia	33.9	36.8	2.9	13.8	19.3	5.5

Fuente: FMI, Fiscal Monitor. A Fair Shot, abril de 2021.

⁴⁷ Léase el interesante y publicitado artículo de Mario Draghi, “We face a war against coronavirus and must mobilise accordingly. Higher public debt levels will become an economic feature and be accompanied by private debt cancellation”, *Financial Times*, 25 de marzo de 2020. Draghi trabajó en el Banco Mundial y en Goldman Sachs, fue gobernador del Banco de Italia y presidente del Banco Central Europeo, y en la actualidad es presidente del Consejo de Ministros (primer ministro) de Italia.

En este terreno, de nueva cuenta, las disputas entre los diferentes gobiernos que integran el Consejo Europeo,⁴⁸ una de las principales instituciones de la UE, pusieron de manifiesto la prevalencia de los intereses nacionales de los Estados por encima de la cooperación y solidaridad entre sus miembros. En marzo de 2019, Italia, apoyada por España y más inciertamente por Francia, propuso la creación de los corona-bonos, títulos de deuda de la UE para apoyar a los países más afectados.⁴⁹ De inmediato, Alemania, Austria, Holanda, Finlandia y Estonia se opusieron y, en todo caso, sólo aceptarían el Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE), que otorga préstamos a los países con problemas financieros, pero las autoridades de dicho país tienen que someterse a la vigilancia de la burocracia financiera de Bruselas y comprometerse a realizar programas de ajuste macroeconómico que implican muy fuertes medidas de austeridad, además de restituir o pagar en su momento una buena parte de los fondos prestados. Conforme avanzaron los estragos de la pandemia, el tema cobró más fuerza. En julio se realizó una tormentosa reunión del Consejo Europeo⁵⁰ en la que al final se acordó un “Fondo de Rescate” por 750 billones de euros, muy por debajo del monto de los recursos que Estados Unidos aprobó y que sólo podía empezar a utilizarse uno y dos años después. Una deuda mutualizada en la que se mantienen controles como los del MEDE. Se impuso más bien la visión de los halcones de la austeridad encabezados por Holanda; Alemania jugó una carta de “neutralidad” porque en el fondo sabía

⁴⁸ El Consejo Europeo (EUCO) es una de las principales instituciones de la UE y está integrado por las cabezas de Estado o de gobierno de sus Estados miembros. Su tarea es decidir la dirección y prioridades políticas más generales. A menudo se entabla una competencia entre éste y la Comisión Europea, pero tiende a prevalecer el primero en los asuntos decisivos. No debe confundirse esta instancia supranacional con el Consejo de Europa, que es una organización multilateral que incluye a todos los Estados del subcontinente europeo, sin que importe si son miembros o no de la UE y que es una institución de carácter internacional. Artículo 15 de “Consolidated Versions of the Treaty on European Union and The Treaty on the Functioning of the European Union”, *Official Journal of the European Union*, vol. 53, 30 de marzo de 2010, p. C 83/23 [<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2010:083:FULL&from=EN>], fecha de consulta: 23 de enero de 2021.

⁴⁹ Con anterioridad, la discusión del presupuesto de la UE para el periodo 2021-2027 había sido muy compleja tanto por las divisiones internas entre los diferentes países, como por el efecto que tuvo la salida del Reino Unido, pues era uno de los contribuyentes más importantes. Véanse Sony Kapoor, “This isn’t Europe’s Hamilton momento”, *Político*, 22 de mayo de 2020; y Lili Bayer, “EU budget won’t be corona-era Marshall Plan”, *Político*, 4 de junio de 2020.

⁵⁰ David Herszenhorn, Florian Eder, Lili Bayer y Hans Von der Burchard, “Eu leaders call it a night after Dutch block in budget talks”, *Político*, 18 de julio de 2020 [<https://www.politico.eu/article/michel-calls-a-break-in-budget-talks-after-netherlands-takes-hard-line/>], fecha de consulta: 18 de julio de 2020.

que los halcones (también bautizados como la nueva Liga Hanseática) iban a frenar las iniciativas de los países del Mediterráneo, tales como España, Francia, Italia y Grecia.⁵¹

CONCLUSIÓN: ¿CAMBIÓ EL BALANCE DE PODER
ENTRE ESTADOS UNIDOS Y CHINA CON LA PANDEMIA?

En el periodo previo a la pandemia ya se perfilaba claramente el hecho de que la rivalidad entre Estados Unidos y China era el eje del orden mundial. En torno a él, otra potencia emergente, India también buscaba, al igual que China, un reconocimiento a su nueva posición en la jerarquía internacional de poder. El gobierno indio está altamente preocupado por los esfuerzos de expansión de China, contra la cual ya había sostenido una guerra en 1962, en la región del Sudeste Asiático y en el Océano Índico, áreas que a su vez India las considera como su zona natural de influencia; otro tipo de problemas son las disputas sobre las líneas fronterizas de China e India situadas en la región del Himalaya (Aksai Chin, Arunachal Pradesh, Ladakh, Demchok, Doklam, Galwan, Sikkim). Por su parte, Rusia –cuya economía tiene más bien el tamaño de una potencia media, que descansa en gran medida en la extracción de gas y petróleo y presenta estancamiento en su crecimiento demográfico– logró colocarse como una fuerte potencia regional en Medio Oriente y en Asia Central, gracias a sus habilidades diplomáticas, pero sobre todo al poderío militar y nuclear que ha conservado y ampliado con especial atención. Asimismo, ante el rechazo del que es objeto por parte de Estados Unidos y algunos miembros de la UE, ha fortalecido sus lazos con China y con Alemania por medio de las relaciones bilaterales. El resto de grandes potencias, Japón, Alemania, Francia y Reino Unido, enfrentan diversos tipos de problemas y limitaciones que les impiden ser un actor internacional de influencia mundial. En este escenario, el rol de las grandes empresas farmacéuticas fue muy importante en la lucha por la contención de la pandemia; pero si bien es cierto que estas empresas tienen su autonomía propia, en esta ocasión, para responder a la demanda de creación de vacunas

⁵¹ Daniel Boffey y Jennifer Rankin, “EU leaders seal deal on spending and €750bn Covid-19 recovery plans”, *The Guardian*, 21 de julio de 2020 [<https://www.theguardian.com/world/2020/jul/20/macron-seeks-end-acrimony-eu-summit-enters-fourth-day>], fecha de consulta: 21 de julio de 2020; Jean Quatremer, “Un long sommet de juillet”, *Libération*, 23 de julio de 2020 [https://www.liberation.fr/debats/2020/07/23/un-long-sommet-de-juillet_1812361/], fecha de consulta: 25 de julio de 2020.

nuevas en un plazo muy corto y desarrollar capacidades de producción y distribución masiva de las mismas, dependieron de la generosa ayuda de sus gobiernos y de las gigantescas compras pagadas por adelantado para que así pudiera disponer de los recursos financieros que requerían. En este terreno, al final de cuentas han sido las vacunas estadounidenses las que lograron mayor aceptación y reconocimiento. El *soft-power* estadounidense se fortaleció.

Pero la situación es inestable por la política seguida por los gobiernos chino y estadounidense. En primer lugar, el sacudimiento provocado por la pandemia aceleró algunas de las tendencias ya existentes, pero más que nunca puso de manifiesto que hay un proceso de desplazamiento del balance de poder mundial en el que los países del subcontinente europeo pierden importancia relativa, frente al ascenso de Asia, concretamente de India y sobre todo de China. Ésta quiso aprovechar el hecho de que, mientras que ya había controlado la pandemia en su territorio, en Estados Unidos y Europa seguía causando grandes estragos; por eso, para ganar prestigio gracias a su *soft power* proclamó de modo ostentoso su capacidad para contener la pandemia y lanzó su diplomacia de las vacunas. Simultáneamente emprendió una política muy asertiva para recuperar el control de territorios otrora chinos, como Hong Kong, pero cuya jurisdicción le fue arrebatada desde el siglo XIX y, sobre todo, de Taiwán (Taipei, en la visión de China continental) cuyo control perdió en 1949. Durante los meses más críticos de la pandemia, emprendió una serie de acciones para ampliar su influencia regional: maniobras navales cerca de Taiwán y en el Mar del Sur de China, un choque militar con India en el Himalaya (en la región fronteriza de Ladakh) y ríspidas discusiones con Australia.

En segundo lugar, ya desde la presidencia de Trump (2017-2021), Estados Unidos también lo había entendido, sólo que siguió una estrategia que no funcionó del todo, debido a diversos factores de carácter tanto interno como externo; entre los primeros están los constantes conflictos entre la Casa Blanca y el Congreso que dificultaban en alguna medida la toma de decisiones; pero los más decisivos fueron los externos, pues aparte de declarar a China como el principal peligro para la supremacía estadounidense, lo hizo bajo un formato muy confrontacional, lo que a su vez provocó el enojo del gobierno chino. Además, el fuerte distanciamiento del gobierno estadounidense con la UE, en particular con Alemania, dificultó aún más el manejo de la situación internacional cuya evolución parecía incierta e inestable.

Por su parte, su sucesor, Joseph Biden, desde el inicio de su gobierno mantuvo el objetivo principal de contener la expansión de la influencia de China en la región Asia Pacífico, lo que sí varió fue el formato. En primer lugar, en marzo de 2021 lanzó una iniciativa para establecer una sólida alianza

regional con Australia, India y Japón para contener a China. En segundo lugar, en la reunión que sostuvieron ese mismo mes en Anchorage, Alaska, altos funcionarios estadounidenses, como Antony Blinken (secretario de Estado) y Jake Sullivan (consejero de Seguridad Nacional) y chinos como Yang Jiechi (miembro del Politburó del Partido Comunista de China, director de la Comisión Central de Asuntos Extranjeros desde 2013, miembro del Consejo de Estado de 2013 a 2018, ministro del exterior de 2007 a 2013, embajador ante Estados Unidos de 2001 a 2005) y Wang Yi (miembro del Consejo de Estado desde 2018, ministro del exterior desde 2013, director de la Oficina de Asuntos sobre Taiwán del Consejo de Estado de 2008 a 2013, embajador ante Japón de 2004 a 2007), fue muy ríspida: la posición revisionista de China respecto al orden mundial y su aspiración a ser reconocida como la potencia líder de la región Asia Pacífico y la segunda potencia del mundo chocó frontalmente con la determinación estadounidense de impedir el encumbramiento de China. La confrontación abierta y directa se mantuvo.