

Año 8 | nº 22

Septiembre-diciembre 2021

ISSN 2386-5776



Comillas Journal of International Relations



COVID-19. Pandemia y crisis global

COVID-19. Pandemic and global crisis

The COVID-19 Pandemic and the Liberal International Order: A View from Europe

La Gran Depresión y el COVID-19. Análisis comparativo de las crisis de 1929 y 2020

La ola autoritaria y el extremismo en el mundo durante la pandemia de COVID-19

Rivalry in the Time of Pandemic: COVID-19 Impact on the Balance of Power between the United States and China

SUMARIO

Año 8 | n° 22

Septiembre-diciembre 2021



Editorial.....	IV
Emilio Sáenz-Francés	
The COVID-19 Pandemic and the Liberal International Order: A View from Europe	VI
Charles Powell	
Diagnóstico de la pandemia desde una perspectiva bioética: reflexiones y aprendizajes	IX
Federico de Montalvo Jääskeläinen	
La COVID-19 y su impacto en la seguridad internacional: la emergencia definitiva de las amenazas a la seguridad no tradicionales	XIV
Javier Gil Pérez	
Y para qué cultura en tiempos de pandemia	XVII
Jesús García Calero	

ARTÍCULOS | ARTICLES

La Gran Depresión y el COVID-19. Análisis comparativo de las crisis de 1929 y 2020	1
The Great Depression and the COVID-19. A Comparative Analysis of the 1919 and 2020 Crisis	
Miguel Cortés Cenalmor	
¿Y qué hacemos con los indios? Trump, los indígenas estadounidenses y la crisis del COVID-19	29
And What Do We Do with the Indians? Trump, the Native Americans and the COVID-19 Crisis	
Izaskun Álvarez Cuartero	
Pandemia en Ecuador y Colombia: el virus de la corrupción que registró la prensa	42
Pandemic in Ecuador and Colombia: The Corruption Virus Reported by the Press	
Jorge Manrique Grisales, María Isabel Punín Larrea y Gabriela Consuelo Sánchez Carrión	
La ola autoritaria y el extremismo en el mundo durante la pandemia de COVID-19	54
The Worldwide Authoritarian Wave and Extremism during the COVID-19 Pandemic	
Rafael Moreno Valencia	
Rivalry in the Time of Pandemic: COVID-19 Impact on the Balance of Power between the United States and China	67
La rivalidad en los tiempos de pandemia: impacto del COVID-19 en el equilibrio de poder entre Estados Unidos y China	
Antonio José Pagán Sánchez	
La pandemia del COVID-19 como crisis urbana: Una oportunidad para repensar el futuro de las ciudades e impulsar una diplomacia urbana efectiva.....	83
The COVID-19 pandemic as an urban crisis: An opportunity to rethink the future of cities and to advance effective urban diplomacy	
Pelayo González-Escalada Mena	



RECENSIONES | BOOK REVIEWS

Geopolítica de Asia y el Indo-Pacífico | Javier Gil Pérez..... 96

Por Alfredo Crespo Alcázar

Aportaciones e innovaciones metodológicas en Ciencias Sociales | Pablo Biderbost Moyano, Giselle Hermida de la Cruz y Guillermo Boscán Carrasquero (eds.)..... 98

Por Pablo Ortega Martín de Pozuelo

DIRECTOR DE LA REVISTA | JOURNAL EDITOR 102

CONSEJO DE REDACCIÓN | EDITORIAL BOARD 102

CONSEJO ASESOR | ADVISORY BOARD 102

DIRECTRICES PARA AUTORES | AUTHOR GUIDELINES..... 103

Editorial

La era de la incertidumbre

Cuando en marzo de 2020 comenzó en España el confinamiento provocado por la expansión de la pandemia del COVID-19, *Comillas Journal of International Relations* trabajaba en el cierre de un número centrado en aspectos culturales del Japón, coordinado con galanura por Ana Trujillo. Intentamos reaccionar a la crisis global que suponía la expansión del coronavirus con la rápida convocatoria de un *call for papers* que atendiese a las muchas variables de política internacional afectadas y alteradas por la pandemia. Al hacerlo, no podíamos imaginar que llegado diciembre de 2021, nuestras vidas siguiesen condicionadas en tantos órdenes por un virus cuyos efectos se han demostrado dramáticamente permeables al tiempo. No éramos aún capaces de incorporar a nuestra lógica las cifras de víctimas de la pandemia o sus efectos sociales, políticos o económicos.

No será este el único número monográfico que dediquemos al COVID-19, dado que desde que cerramos la recepción de artículos —o concretamos la invitación a las notables firmas invitadas que jalonan a este número— la pandemia ha ofrecido caras nuevas y ha mostrado su capacidad de alterar definitivamente los ritmos de una era de las relaciones internacionales, que necesariamente se agota. Si el 11S supuso el principio del fin del orden cosmopolita diseñado tras la Segunda Guerra Mundial, y apuntalado paradójicamente por los horrores contenidos de la Guerra Fría, la pandemia supone —nos tememos— su definitivo epitafio. Es tan simple como eso. Y tan terrible.

En estos meses de pandemia y confinamiento las potencias revisionistas de ese orden internacional, que ya es dominio del espíritu de las Navidades pasadas de Dickens, han mostrado su descaro con renovada pujanza. Nos referimos fundamentalmente a Rusia y China. Son la vanguardia del ocaso del ideal de victoria del paradigma democrático tras la Guerra Fría. Sus comparsas son procesos lamentables como la crisis de la vida pública en las democracias consolidadas, ante el auge de un populismo feroz, a izquierda y derecha que —junto al *brexit*— ha puesto a Europa contra las cuerdas. En América Latina la democracia parece batirse en retirada. La misma estrategia con la que Estados Unidos ha cerrado veinte años de presencia militar en Afganistán. Entre la debacle y la nada. El asalto meses antes al edificio del Capitolio por una jauría de *alaricos* de saldo, aunque apenas menos brutales que los que en el 410 saquearon Roma, simbolizaba con elocuencia el asedio de la tribu a la idea de ciudadanía y el del atavismo al de civilización. Todo ello acompañado del feble inicio de la presidencia de Joe Biden, tras los años golfos de Donald Trump, dibujan unos Estados Unidos convertidos en un imperio decadente.

El panorama global tras dos años de pandemia es desolador. Aunque no todo es negativo. El desarrollo de vacunas en tiempo récord para combatir la pandemia es un logro inédito que pone de manifiesto el acometimiento de la humanidad, cuando hay unidad de propósito y criterio para la acción. Esas vacunas desgraciadamente siguen teniendo demasiados millones pendientes de su dosis y, en la espera, ya sabemos que aguardan agazapadas nuevas cepas con la misma capacidad para el mal que la cabeza de Medusa.

Un mundo sin grandes líderes, en el que la política es muchas veces farsa, afronta en diciembre de 2021 la expansión de una de esas cepas: Omicrón. Los augurios para el comienzo de 2022 son en efecto oscuros y no cumplen la promesa de un ritmo que, de la pandemia, como hace cien años, llegaríamos a unos felices años veinte.

A lo largo de estas páginas el lector tiene lo que mejor sabemos hacer, y que consideramos la clave de bóveda que da sentido a esta revista. Ofrecer investigación seria y rigurosa para desentrañar alguna de las claves de la madeja global cada vez más endiablada. Lo hacemos en dos partes. En la primera, firmas de referencia de primer nivel en el ámbito español, pero con vocación ecuménica, reflexionan sobre el impacto de la pandemia en distintos ámbitos que son molares, de la sanidad a la seguridad internacional, de la cultura a la política internacional. En una segunda parte, artículos académicos fruto del proceso de selección y revisión rigurosa que hemos llevado a cabo para que solo lo mejor de las investigaciones sobre el impacto del covid tenga cabida en nuestras páginas. Nuestro agradecimiento a todos los autores que colaboran en este número, en cualquiera de estas secciones o como autores de reseñas.

Este es un número muy especial en la historia de esta revista, y es una ocasión propicia para agradecer los que en estos meses duros han hecho posible que *Comillas Journal of International Relations* publique alguno de sus mejores ejemplares: Javier Gil como inestimable secretario académico; la insustituible Ana Martín Rodrigo, Belén Recio, Carlos Muñoz Pozo o Sabela Montero, como arquitectos del proceso editorial; o Victoria Matarranz como nuestra eficientísima alumna colaboradora. Es un agradecimiento que se extiende naturalmente a los coordinadores de los distintos números y a tantas personas en la Universidad Pontificia Comillas que, con su respaldo, apuntalan desde sus responsabilidades, cada día, este proyecto editorial. Mención especial sin duda merece, por su entusiasmo en estos últimos meses, la decana de nuestra Facultad de Ciencias Humanas y Sociales, Susanne Cadera.

Como antes decíamos, no será el último número que dediquemos al COVID-19. La pandemia está lejos de terminar. Y en ese contexto nuestro agradecimiento se extiende por encima de todo a los que se acercan a nuestras páginas y que son nuestra razón de ser. Entre ellos, siempre tienen un peso específico los propios alumnos y *alumni* de la Universidad Pontificia Comillas. A todos ellos, además de darles las gracias, aprovechamos para mandarles, pese que acabamos de esbozar, fruto quizás de un desanimo doliente propio del Goya más oscuro, nuestros mejores deseos en unas fechas, las navideñas, tan especiales como necesarias.

Y es que, como dijo Tolkien:

beyond all towers strong and high,
beyond all mountains steep,
above all shadows rides the Sun
and Stars for ever dwell:
I will not say the Day is done,
nor bid the Stars farewell.

Emilio Sáenz-Francés

Director

Comillas Journal of International Relations

THE COVID-19 PANDEMIC AND THE LIBERAL INTERNATIONAL ORDER: A VIEW FROM EUROPE

Charles Powell

Director - Elcano Royal Institute
cpowell@rielcano.org

The COVID-19 pandemic has largely served to accelerate global trends that were already in evidence before it broke out in early 2020, in a world that was increasingly dominated by the “return of history”, growing great power rivalry, and the erosion of the so-called liberal international order (LIO). Joseph Nye, for example, had already observed that the LIO increasingly reminded him of Voltaire’s observation about the Holy Roman Empire in the late 18th century, when he wrote that, after a run of nearly one thousand years, it had ceased to be holy, or Roman, or even a proper empire. In keeping with this analogy, it is difficult to deny that by the early 21st century, the LIO was already looking increasingly illiberal, fragmented, and disorderly.

Three main reasons have been advanced to explain this erosion of the LIO. The first derives from the notion of the ‘decline of the West and the rise of the Rest’, which has resulted in what some have defined as a state of “Westlessness”. Suffice it to say that, if in 1945 the US represented 50% of the world economy, by 2019 the figure was a mere 24%, while China accounted for 16%. The assumption underlying this view is that the LIO can only survive if the US retains its position as the liberal hegemon; consequently, a global power shift (from the West to “the rest”) will inevitably lead to a new world order. However, as John Ikenberry has pointed out, this view is somewhat simplistic, since the current version of the LIO is extremely complex, wide-ranging, and dense; what is more, since the turn of the century and the end of the so-called ‘unipolar moment’, it has not even always been to Washington’s liking. According to this interpretation, the ‘de-Americanization’ of the LIO need not automatically spell its collapse, nor should its future be exclusively determined by the evolution of US/China rivalry.

The second reason commonly given for the decline of the LIO centres on internal factors, and more specifically, on the impact of “hyper-globalization” in many Western societies. The pandemic has served to remind us of the extent to which the post-Cold War growth in trade and interdependence did not significantly advance the incomes and life opportunities of many of our citizens, a trend which deepened after the Great Recession of 2008, seriously undermining public confidence in the market economy and the institutions and norms that regulate it. Many of the older Western democracies, particularly in Europe, are now grappling with the legacy of 25 years of stagnant median wages, ageing populations, growing inequality and job losses (owing mostly to new technologies, but often blamed on imports and immigrants), and the political polarization and gridlock they have often engendered. Furthermore, the failure to solve these long-standing problems has undermined the legitimacy of our democracies, which are being challenged by resurgent nationalist, nativist, populist, xenophobic and even secessionist movements. In short, many of our citizens no longer see the LIO as the bedrock of their economic security and protection. Consequently, the biggest threat to the future of the LIO may in fact come from within our advanced Western democracies, more than from an increasingly assertive China or an irredentist Russia.

Finally, the LIO is often said to be in trouble because it is woefully incomplete. To some extent, of course, the LIO is still an aspiration, rather than a reality; the concept does not accurately describe how states behave, or how global governance really works. Most importantly, it is simply not the case that all nations today feel equally a part of, answerable to, or constrained by, a liberal order. In part, this is because the LIO was always seen by many not in terms of the provision of certain global public goods, but as the expression of US geopolitical interests or a specific ideological agenda (namely ‘neoliberalism’). In Western Europe, we were generally quite comfortable with the notion of the US

as benign hegemon, but in many other regions of the world a distinctly less sanguine view of US hegemony has often prevailed. Indeed, in many parts of the less developed world (Latin America, Africa, and Asia in particular), the LIO was often seen as more of a threat than as a source of security or protection. Difficult though this may be for some to accept, the LIO never achieved the universal acceptance which post-Cold War triumphalists in the West had aspired to. Nevertheless, criticism of the LIO should not be taken too far. Above all, it seems incontrovertible that, under its aegis, three quarters of the world economy has been aligned around a broad set of predicable norms, thereby creating a powerful gravitational pull towards stability at the centre of world politics. And even though the LIO undoubtedly served Washington well for many decades, it was always more than just a cynical cover for the interests of the US and its major allies in Europe and beyond.

Many observers claim the pandemic has accelerated the emergence of a fully-fledged multipolar world, which some see as a highly negative development, because they believe a LIO cannot exist in a multipolar context. Others, however, believe that we are witnessing the birth of an essentially bi-polar system, dominated by China and the US, which will not entirely displace other, lesser powers (as was also the case during the Cold War), though these will inevitably gravitate towards one of these two poles. John Mearsheimer, for example, has argued that we are already moving towards two “bounded” orders, controlled by China and the US respectively, both defined by fundamental security concerns, which will co-exist uneasily under a broader umbrella, a “realist international order”, which will deal mainly with economic issues.

Given the growing ideological (as well as economic and geopolitical) rivalry between the US and China, it could be argued that liberal democracies broadly face two options. The first would be to converge around a “thick but narrow” vision of liberal order, which will manifest itself in a dense set of agreements and shared commitments with other like-minded democracies. This approach has some potential, since six out of ten states in the world are currently democracies. Additionally, some scholars have argued that in many cases the cooperation of fewer than ten relevant actors may suffice to push through significant change at the global level. If this were the case, it might make sense to concentrate on forging “coalitions of the relevant”, which is perhaps the most viable future form of “minilateralism”.

It could of course be objected that the problem with this approach is that it would necessarily exclude some very powerful (and potentially disruptive) authoritarian (or illiberal) states such as China and Russia, without whose engagement it will not be possible to tackle the major global challenges we face, such as the struggle against climate change, nuclear proliferation or, as the pandemic has evidenced, global health crises. This could lead to the creation of a ‘thin but broad’ version of liberal internationalism, centred on a few overarching, more accommodating institutions, premised on less demanding obligations and commitments. The United Nations’ 2030 Agenda for Sustainable Development and the Paris climate agreement were perhaps early expressions of this vision.

1. Europe’s response to the COVID-19 pandemic

In the immediate aftermath of the outbreak of the pandemic, many identified this as a “make or break” moment for the European Union. Critics were largely justified in pointing out that the EU’s initial reaction was underwhelming: the EU’s “solidarity clause” (contained in Article 222 of the Treaty on the Functioning of the European Union), which was designed to provide assistance to its members in case of “a natural or a man-made disaster” was never invoked, and while it is true that health is still a member state competence, it was conveniently forgotten that the EU already had an agency at its disposal—the European Center for Disease Prevention and Control—which spectacularly failed to prepare us for what was to come.

Despite this inauspicious start, by the summer of 2020 the EU and its member states had produced a coordinated response to the economic crisis triggered by the pandemic, adopting an unprecedented Next Generation EU financial package worth some €750 billion, which was to be embedded in the next multiannual financial framework (2021-27). While this may not have amounted to the “Hamiltonian moment” some had wished for (and which others may have

dreaded), it undoubtedly represented an ambitious response to an unforeseen calamity which threatened to blow Europe off course for decades to come. Additionally, after a hesitant start, the EU's vaccine rollout in 2021 appeared to prove that its internal heterogeneity was not incompatible with impressive levels of efficiency.

The pandemic prompted European leaders to take stock of their strengths and weaknesses, and to review their position in the international system. The reasons for this were manifold, but the behaviour of the world's major powers was undoubtedly one of them. According to a poll carried out by the European Council on Foreign Relations, the way the Trump administration responded to the pandemic seriously undermined the US's reputation and standing in Europe: 68 per cent of French and 65 per cent of Germans respondents claimed their opinion of the US had worsened, and only 1 per cent identified the US as their country's most important ally during the crisis. Interestingly, however, the pandemic also undermined China's standing, albeit slightly less so: 62 per cent of French and 48 per cent of German respondents said their view of China had worsened, and only 4% of French and 2% of Germans claimed China had been their most valuable ally.

Although dislike of the Trump administration was an important background factor, due to the pandemic European elites and public opinion appear to have concluded that the US is a less reliable partner than it once was; in particular, its efforts to undermine the World Health Organization when it was most needed, and to step up its confrontation with China at the height of the crisis, were generally deemed to have been highly irresponsible. Similarly, though, many in Europe also seemed to wake up to the fact that Beijing did not shy away from using its mask and vaccine diplomacy in a blatant attempt to take advantage of European vulnerabilities and widespread suffering. Together with its increasingly aggressive attitude towards Taiwan and its unashamedly repressive tactics in Hong Kong, this may have led many in Europe to conclude that China was finally showing its true colours.

In their own very different ways, the behaviour of both the US and China during the pandemic prompted renewed calls for greater European "strategic autonomy", which were also fuelled by the realization that we cannot rely on global multilateral institutions alone, however worthy of our support they may be. Originally, the "strategic autonomy" concept was largely limited to the realm of defence and security policy and sought to express the EU's aspiration to perform certain tasks without having to rely on Washington's support (or even blessing) to carry them out. However, the pandemic has made Europeans much more aware of their numerous vulnerabilities, and the consequent need to be far more self-sufficient; as a result, the demand for greater autonomy is now being applied to areas such as industrial and agricultural production, as well as scientific, technological, and digital policy. If adequately combined with the Next Generation EU package, this quest for greater autonomy could provide European integration with a new lease of life, offering it a fresh sense of purpose and direction.

2. Some tentative conclusions

The COVID-19 pandemic has accelerated (and aggravated) international trends that were already visible. Contrary to what some had hoped, it has failed to inspire a relaunching of the multilateral system (even though it was found to be seriously wanting), or a revival of cosmopolitan ideals; if anything, the opposite may have been the case. Additionally, it has fuelled Chinese self-confidence and assertiveness, while generating doubts about the US's ability to respond to an unprecedented challenge, which the Biden administration has not entirely dispelled. This is not to say, however, that the reaction of individual countries correlated directly with regime type, since some democracies responded far better than others, as was also true of authoritarian states; if anything, past familiarity with similar pandemics (such as SARS) may have been the key variable. The pandemic has at least reminded us that addressing major transnational challenges will require more international cooperation, norms, rules, and institutions, not less. Because of this, and given its founding philosophy and *raison d'être*, the EU will remain committed to furthering its multilateral agenda. At the same time, however, the EU and its member states will come under growing pressure to learn how to respond to escalating US/China rivalry, which will dominate world affairs for decades to come.

DIAGNÓSTICO DE LA PANDEMIA DESDE UNA PERSPECTIVA BIOÉTICA: REFLEXIONES Y APRENDIZAJES

Federico de Montalvo Jääskeläinen

Profesor propio agregado de Derecho Constitucional, ICADE

Presidente del Comité de Bioética de España

fmontalvo@icade.comillas.edu

1. Crisis dentro de una crisis

La pandemia ha enfrentado a nuestro Sistema de Salud, en concreto, y a nuestra comunidad política, en general, a una situación de tal tensión en la que muchos de nuestros principios y valores éticos y constitucionales se han visto claramente comprometidos. La dignidad, la justicia o la protección frente a la vulnerabilidad parecieron evanescerse en un contexto de incertidumbre y temor. El denominado sistema 1 —del cerebro— estrictamente intuitivo y reactivo, empleando los términos del psicólogo y Nobel de Economía, Kahneman, suprimió la reflexión profunda que nos proporciona nuestro sistema 2.

Con la pandemia llegaron, desde sus propios inicios, un sinnúmero de fenómenos que revisten un gran interés desde la perspectiva bioética. Incluso, puede afirmarse que la pandemia se inaugura con una crisis bioética de calado que ha mostrado ciertas debilidades morales de nuestro modelo sanitario, dentro de la crisis de salud pública.

Antes de analizar dicha crisis, debe resaltarse que la pandemia también ha traído consigo la puesta en cuestión del tecno-optimismo. La inteligencia artificial y el *big data* se presentaban como los impulsores de un cambio inaudito que marcaría inexorablemente el futuro del ser humano. Incluso, se nos había predicho que las pandemias desaparecerían gracias a la tecnología. Y la empresa BlueDot parece que nos alertó, pero de nada sirvió.

Es verdad que la tecnología se ha mostrado de manera paradójica, ya que, pese a su estrepitoso fracaso predictivo, también es cierto que ha ofrecido su cara más humana al habernos permitido mantener nuestras relaciones familiares y sociales. El móvil, la *tablet*, el portátil han sido los hilos de conexión para que no solo el trabajo no cesara, sino también para que la afectividad estuviera presente en la distancia del confinamiento. E, igualmente, la tecnología ha ayudado a la biología en el objetivo de conseguir unas vacunas en breve espacio de tiempo. Sin embargo, en palabras de la Pontificia Academia para la Vida a principios de marzo de 2020, “En medio de nuestra euforia tecnológica, nos encontramos social y técnicamente impreparados ante la propagación del contagio [...]. Hay también una falta de reconocimiento de nuestra vulnerabilidad física, cultural y política ante el fenómeno”.

Esta crisis no es el fin del mundo, sino el fin de un mundo y lo que se acaba (o se acabó hace tiempo y no lo aceptamos). El mundo de certezas, seres invulnerables y autosuficiencia, y en el que el humanismo se nos ofrece como el camino seguro. Como dijera Albert Camus en *La peste*, nuestra alegría siempre está amenazada. Nunca habrá una victoria sobre la enfermedad y la muerte. El bacilo de la peste no desaparece jamás. Así pues, el ser humano debe recordar la importancia que tiene, en expresión del papa Francisco el cuidado de la Casa Común.

Aunque, también pueda que sea cierto que la incertidumbre no sea más que el término posmoderno que identifica o resume ahora la innata vulnerabilidad del ser humano. Su vulnerabilidad esencial o antropológica. La muerte, la enfermedad y el sufrimiento son las manifestaciones de nuestra radical finitud, de nuestro escaso poder, del valor de ese breve suspiro que es la vida. La muerte propia y la ajena nos hacen conscientes de la pérdida, de la amenaza constante. Y la muerte, el final, el dolor y la pérdida de posibilidades están ínsitas en el ser humano como radical y constitutivo elemento de su vida, pues están siempre presentes.

Puede, pues, que los tiempos que vivimos no sean realmente más inciertos que los ya pasados ni que el progreso conlleve la aparición de nuevos y complejos riesgos, sino que, pese a dicho progreso, seguimos siendo vulnerables. La paradoja no estaría el desarrollo simultáneo del progreso y sus riesgos, sino en que, pese al progreso, nuestra vulnerabilidad sigue ahí.

E iniciábamos nuestra reflexión hablando de una crisis bioética dentro de la crisis de salud pública, y ello se aprecia perfectamente a través de tres fenómenos que han coincidido, no casualmente, en los inicios de la pandemia.

2. La sombra de Jeremy Bentham (del utilitarismo) es alargada

En marzo de 2020, ante la inminente saturación de los medios hospitalarios de soporte vital, una sociedad científica publicaba unas recomendaciones éticas para la toma de decisiones en dicha situación excepcional. Y estas incorporaban, entre otros, como criterio de priorización el del “valor social de la persona enferma”.

¿Cómo debe interpretarse el valor social?

El término es extremadamente ambiguo y éticamente discutible. Todo ser humano por el mero hecho de serlo es socialmente útil, por el valor ontológico de la dignidad. Recurrir al concepto de valor social de los individuos significa que unos tendrán más valor que otros. Y si bien hay que esperar que la eficiencia presida toda buena elección social, no es una varita mágica por la que desaparezcan los conflictos morales ni está libre de valores. La asistencia sanitaria no puede solo abordarse con pautas de eficiencia gerencial. Requiere un “suplemento de alma”.

Privar a las personas con discapacidad en tiempos de catástrofe del acceso a prestaciones sanitarias es tan injustificable como en tiempos ordinarios. No hay base científica. Responde, quizás, a un sesgo en el ámbito sanitario, por la representación insuficiente de personas con discapacidad entre sus profesionales. Cuando se determina que una discapacidad limita la calidad de vida de una persona, no se reflejan los puntos de vista de las personas discapacitadas.

Parece que las recomendaciones también asumían el criterio de los *fair-innings*. Todos tenemos derecho a vivir el mismo número de años. Más allá, sería un regalo de la fortuna o un privilegio inmerecido. El criterio de despriorización de mayores presupone una forma de vida “estructurada” en la que se han cumplido ciertas etapas. Es una suerte de maltusianismo, en palabras de Adela Cortina.

Las citadas recomendaciones eran, pues, expresión de utilitarismo, y este concede poca relevancia a los valores y derechos humanos a la hora de decidir. Jeremy Bentham, uno de sus padres, afirmaba que “natural rights is simple nonsense”. Para evitar que la dignidad y su ambigüedad afectaran a la toma de decisiones por las autoridades, ofreció una solución pragmática para cuantificarlas numéricamente, basándose en datos empíricos, para lograr la mayor felicidad para el mayor número de ciudadanos. Es una solución procedimental de la que se ha retirado el valor ontológico del ser humano. Una ética sin verdad. Para Zagrebelsky la justicia no habla del mayor beneficio para el mayor número de personas, sino del menor número de excluidos de la felicidad.

3. Cuando todos los problemas se transformaron en dilemas: el dilematismo

La ausencia de verdadera reflexión ética derivada del utilitarismo conecta con la transformación de problemas en dilemas. Señala Diego Gracia que el ser humano tiende a reducir todos los posibles cursos de acción a dos, extremos, eliminando los cursos intermedios, los más difíciles. Para simplificar la decisión optamos por lo dicotómico, produciéndose el dilematismo.

Un ejemplo de ello es el de la exclusión del acompañamiento y asistencia espiritual durante el proceso de morir de muchos pacientes. Han muerto solos porque la solución ha sido extrema, dilemática. Se ha partido de una regla general aplicada taxativamente a todos, sin una reflexión acerca de las posibilidades de haberlas facilitado mínimamente. ¿Han

sido idénticos todos los casos? ¿Ha sido el peligro de transmisión del virus el mismo? ¿Es suficiente la extraordinaria labor de acompañamiento por parte de los profesionales sanitarios, más allá de sus deberes deontológicos?

Como señalara el Comité de Bioética de España en abril de 2020, las circunstancias forzadas por una infección con tan alta contagiosidad y letalidad hacen que sea imperativa la adopción de medidas muy estrictas, pero ello no impide reflexionar sobre el modo de facilitar un entorno más compasivo en el morir de los pacientes. En tiempos tan convulsos, la reflexión sobre valores debe encontrar un mínimo espacio.

El propio Comité de Bioética ha promovido, recientemente, la incorporación de un nuevo derecho a la Ley 41/2002 de autonomía del paciente, de la que celebraremos su vigésimo aniversario el año 2022: el derecho al acompañamiento.

4. Ustedes políticos de salud no saben: el cientifismo

En el verano de 2020, un grupo de sociedades científicas españolas aprobaron un decálogo bajo el lema de “En salud, ustedes mandan [políticos] pero no saben”, añadiendo que “Sólo las autoridades sanitarias, sin injerencia política, deben establecer las prioridades de actuación”.

El decálogo, siendo acertado, olvidaba que una crisis como esta debe resolverse por quienes tienen conferido por el pueblo su representación, los políticos, y mediante soluciones que atiendan globalmente al problema. Sin educación no hay política. Sin política difícilmente puede existir una economía que satisfaga el interés general. Y sin economía poca salud habrá, cuando es uno de los principales determinantes de salud.

Los científicos saben mucho, pero son insuficientes para resolver un problema tal. La afirmación de Tolstoi de que la Ciencia carece de sentido al no tener la respuesta para las únicas cuestiones importantes, qué debemos hacer y cómo debemos vivir, es demasiado extrema. La Ciencia nos ayuda a comprender mejor el entorno y nos ofrece elementos para avanzar en la respuesta a aquellas trascendentales preguntas, pero no nos da la respuesta.

El poder científico tiene funciones de información, dictamen y, en definitiva, valoración de riesgos, pero no de decisión. La legitimación científica no alcanza al poder decisorio. Además, no pretende decidir. La ciencia es prudente y sus resultados frecuentemente expresados en probabilidades están abiertos a la discusión. La obligación de decidir del poder político y del derecho son tanto su grandeza como su servidumbre.

Para Gracia Guillén la falacia tecnocrática reduce los problemas éticos a meros problemas técnicos, trasladando la gestión del poder a los expertos. Es herencia del positivismo, donde la ética se disuelve. En la tecnocracia moral todo conflicto moral es un problema técnico mal planteado y peor resuelto.

El cientifismo provoca, en muchas ocasiones, la aspiración de la sociedad sin riesgo. Aspirar a su supresión absoluta es imposible e indeseable. El riesgo es progreso y como dice la canción de los Tigres del Norte, en lo más seguro hay riesgo. La clave estaría en el equilibrio, la eliminación del riesgo inaceptable, en expresión de Mary Douglas.

La determinación de cuáles son aceptables exige preguntarnos qué tipo de sociedad queremos construir y, a partir de ahí, hacer depender la gestión del riesgo de las ideas aceptadas sobre la justicia. Se trataría de reflexionar sobre quiénes recae soportar dichos riesgos y si ello es conforme con el principio de justicia. La sociedad del riesgo cero acaba agravando la precariedad de una parte de la sociedad. ¿Afectan las medidas como el confinamiento por igual a todas las clases sociales?

5. Los aprendizajes

Tras lo que acabamos de exponer no creemos, sin embargo, que estemos ante *el final de la Historia*, pero al menos sí puede que la pandemia nos haya dado, al menos, la esperanza de empezar a construirla a través del fortalecimiento del humanismo, aunque ello se desarrolle en un contexto poco halagüeño como el que predice Krastev en su libro *¿Ya es mañana? Cómo la pandemia cambiará el mundo*. En su obra pandémica el politólogo búlgaro señala también que los seres

humanos y nuestra Historia recuerdan bien las guerras y las revoluciones, pero no las pandemias —sorprendentes, por cierto, las imágenes tan actuales, pero tomadas hace un siglo, de los españoles con mascarilla y cómo estas quedaron olvidadas durante décadas—.

Y contesta Krastev a su pregunta de la siguiente manera: quizás no solo porque en aquellas es más difícil contabilizar los muertos, sino, además, porque no es fácil convertir una pandemia en una buena historia, al no poder describirse sobre la base tradicional de la estructura de cualquier historia, con inicio, desenlace y final. En las pandemias, a diferencia de las guerras, no hay argumento claro, y las muertes no solo carecen de sentido, sino también de heroísmo.

Para Markus Gabriel existe esperanza. Toda crisis conlleva una posibilidad de mejora y esta nos ha situado frente al espejo. En el plano bioético algo hemos aprendido: la ética es rentable. Las actuaciones justas, las que satisfacen las expectativas legítimas de los afectados por ellas, generan confianza, principal activo de una sociedad.

En la toma de decisiones en tiempos convulsos como los que estamos viviendo, y en los que está en juego, no ya la democracia, no ya la economía, sino la vida de personas, el Estado tiene —en palabras del Comité Nacional de Ética de Alemania— el deber no solo de salvar tantas vidas humanas como sea posible, sino también, y sobre todo, de salvaguardar los fundamentos del sistema legal. Porque, como nos recuerda Adela Cortina, la heurística de la dignidad salva vidas y, además, previene frente a la gerontofobia, que es un riesgo de presente y de futuro. Y añade, además, que la ética es rentable, porque las actuaciones justas, las que satisfacen las expectativas legítimas de los afectados por ellas, generan confianza, que es el principal activo de una sociedad.

Dejándose guiar por la bioética no solo se salvan nuestros valores constitucionales, se salvan vidas. Y véanse los datos del número de vidas salvadas en la tercera, cuarta y quinta olas con la decisión, de fundamento ético, de vacunar primero a nuestros mayores en residencias.

Esta traumática experiencia debe servirnos, creo, a los universitarios para replantear la formación que estamos dando a nuestros estudiantes, lo que resumo a través de una propuesta:

Si la pandemia nos ha devuelto al lado más humano, ello también exige otorgar un papel relevante a las humanidades. Con la Ética no se nace. La Ética no es ser buenos o meditar, sino aprender y desarrollar unas capacidades para el discernimiento y saber analizar conflictos difíciles con el ser humano en el centro. La Ética se estudia y aprende. La Ética es, según nos dijera Sócrates, comportamiento y conocimiento. Y cobra todo el sentido la pregunta que nos lanza Adela Cortina: ¿no es relegar las humanidades una pérdida en humanidad? Y nos preguntamos nosotros, ¿podemos recuperar ese humanismo sin otorgar una participación destacada a las humanidades en los currículos formativos?

Deberíamos superar el mito de que las humanidades son menos productivas. Responde a un paradigma utilitarista y tecno-optimista. Las humanidades proporcionan también beneficio económico. Son fuente de innovación. Son fecundas. Permiten a las sociedades no solo comprender el entorno, sino también autocomprenderse.

El padre Adolfo Nicolás nos recordó en 2008 que las competencias no pueden estar orientadas solamente al mercado, debiendo ser comprendidas en el marco de un humanismo. Y hay cuatro características de la persona íntegra e integral, que empiezan por la letra “C”: personas conscientes, competentes, compasivas y comprometidas ¿Podemos cumplir nuestra misión sin las humanidades?

Deberíamos también desterrar otro paradigma, el cuantitativo. El análisis matemático, los datos son importantes, pero el dataísmo es peligroso. Combinar analfabetismo ético con conocimiento tecnológico y científico es un viaje hacia ninguna parte. El propio Descartes destacaba lo importante que es pensar tanto dentro como fuera del taller científico.

Byung-Chul Han nos advierte de que el giro copernicano que elevó al hombre a productor autónomo del saber es ahora sustituido por un giro dataísta, en el que el hombre se rige por datos. Abdica como productor del saber y entrega su soberanía a los datos. El dataísmo pone fin al humanismo de la Ilustración. El saber se produce maquinalmente.

Para Gracia Guillén, el problema radica quizás en que solo las personas maduras tienen una especial sensibilidad hacia los valores, hacia las humanidades, y las personas jóvenes se ilusionan más con la técnica. Y si uno de los grandes retos

de nuestras universidades es, por la esperanza de vida y la inestabilidad del mercado laboral, la formación a lo largo de toda la vida, *lifelong learning*, no es difícil prever que las humanidades serán, en breve, la elección natural de gran parte del alumnado, ya más maduro y más sabio.

Aunque minusvalorar las humanidades no solo es expresión de juventud, sino también, de humanidad. Para Cavell no hay nada más humano que el deseo de negar la propia humanidad, a lo que podríamos añadir que el de negar a las propias humanidades.

Referencias

- Bagenstos, S. R. (2020). May Hospitals Withhold Ventilators from COVID-19 Patients with Pre- Existing Disabilities? Notes on the Law and Ethics of Disability-Based Medical Rationing. *Yale Journal Forum*, (130), 1-15. <https://doi.org/10.2139/ssrn.3559926>
- Bentham, J. (1843). Anarchical Fallacies. En J. Bowring (ed.) *Works* (vol. 2).
- Cavell, S. (1999). *The claim of reason: Wittgenstein, skepticism, morality and tragedy*. Oxford University Press.
- Comité de Bioética de España. (2020, 15 de abril). Declaración sobre el derecho y deber de facilitar el acompañamiento y la asistencia espiritual a los pacientes con COVID-19 al final de sus vidas y en situaciones de especial vulnerabilidad.
- Comité Nacional de Ética alemán. (Deutscher Ethikrat). (2020, 27 de marzo). Recomendación *ad hoc* sobre la solidaridad y la responsabilidad durante la crisis del coronavirus.
- Cortina, A. (2021). *Ética cosmopolita. Una apuesta por la cordura en tiempos de pandemia*. Barcelona: Paidós.
- Gabriel, M. (2019). *Yo no soy mi cerebro. Filosofía de la mente para el siglo XXI* (4.ª ed.). Barcelona: Pasado y Presente.
- Gracia Guillén, D. (2019). *Bioética mínima*. Madrid: Triacastela.
- Kahneman, D. (2021). *Pensar rápido, pensar despacio* (6.ª ed.). Barcelona: Debate.
- Krastev, I. (2020) *¿Ya es mañana? Cómo la pandemia cambiará el mundo*. Barcelona: Debate.
- Nicolás, A. (2017). *Raíces de futuro*. Córdoba: Universidad Católica de Córdoba.
- Zagrebelsky, G. (2006). La idea de justicia y la experiencia de la injusticia. En G. Zagrebelsky y C. M. Martini, *La exigencia de justicia*. Madrid: Trotta.

LA COVID-19 Y SU IMPACTO EN LA SEGURIDAD INTERNACIONAL: LA EMERGENCIA DEFINITIVA DE LAS AMENAZAS A LA SEGURIDAD NO TRADICIONALES

Javier Gil Pérez

Universidad Pontificia Comillas
jgil@comillas.edu

El anuncio por parte de la República Popular de China, en diciembre de 2019, de la aparición de un brote epidémico en la ciudad de Wuhan ha supuesto un antes y un después, tanto en el diseño como en la gestión de la agenda de la seguridad internacional. Dicho brote epidémico, que posteriormente sería denominado como COVID-19, ha sido el evento catalizador para la consolidación de una tendencia —soterrada en épocas pasadas, pero que reclamaba su atención— como es el ascenso de amenazas a la seguridad no tradicionales, como factores cruciales en la gestión de la seguridad internacional.

Dicha detección y posterior notificación al mundo de que el virus SARS-CoV-2 se estaba expandiendo con rapidez por la ciudad de Wuhan y en zonas adyacentes, dio el pistoletazo de salida a una crisis sanitaria global. Crisis, que como afirmó la Organización Mundial de la Salud, vino a consolidarse como pandemia en marzo de 2020, al tratarse de una epidemia vírica que se manifestaba por diversas partes del globo simultáneamente.

Desde el fatídico mes de marzo de 2020, podemos defender, sin ánimo de ser acusados de exagerados, que la realidad internacional, no solo se ha visto modificada, sino que, y como muchos expertos han puesto de manifiesto, varias tendencias que ya se manifestaban con fuerza previamente a la pandemia han continuado con mayor vigor si cabe. Así podemos destacar la imparable digitalización, la preocupación por el medio ambiente y la salud o, ya en el ámbito político, el creciente autoritarismo en algunas regiones del globo. Y, sobre todo, ha situado a las amenazas a la seguridad no tradicionales, como protagonistas dentro de la gestión de la seguridad internacional.

Las amenazas a la seguridad no tradicionales —y de acuerdo con la definición de una de las mayores expertas a nivel global como Mely Anthony Caballero— son amenazas que afectan tanto a los Estados como a las personas y sociedades y su origen es no militar. Dentro de ellas, destacan, sobre todo, los desastres naturales, los problemas medioambientales, el crimen transnacional, la propagación de enfermedades infecciosas, crisis energéticas o alimentarias o flujos irregulares de inmigración, etc. (Caballero, 2016, p. 6)

Como se desprende de la definición, nos enfrentamos no a novedosas amenazas a la supervivencia del ser humano, sino que podríamos catalogarlas, como unas ya recurrentes y conocidas amenazas que, si bien, siempre han jugado un papel determinante en la evolución de las sociedades a lo largo de la historia, hasta fechas muy recientes no han sido tenidas en cuenta por parte de la comunidad internacional como peligros a combatir de una manera intensa y prioritaria.

1. COVID-19. Un virus sin fronteras

El virus que provoca la COVID-19, desde la ciudad china de Wuhan, dio el salto al resto del mundo, afectando de una manera considerable a Italia, para continuar su tránsito por el resto del viejo continente, Estados Unidos, Latinoamérica, Asia y el continente africano. Las cifras son apabullantes. Desde el inicio de la pandemia y de acuerdo con la Universidad Johns Hopkins, más de cinco millones de personas han fallecido y alrededor de doscientos cincuenta millones de ciudadanos se han visto infectados en todo el mundo. Junto al terrible efecto sobre la salud, el impacto económico ha

sido, asimismo, muy negativo, dándose casos especialmente duros, como el español, que ha sido una de las economías más dañadas de toda la OCDE.

Este embate en la salud mundial ha provocado un gran impacto en nuestra forma de vida y, dentro de la agenda de la seguridad internacional, ha marcado un punto de claro no retorno, poniendo sobre la mesa de la agenda internacional, esta vez sí, y de una vez por todas, a las denominadas como amenazas a la seguridad no tradicionales, como elementos clave a combatir para garantizar el bienestar de los ciudadanos del mundo.

2. ¿Nuevas amenazas?

La explosión de la fábrica de Union Carbide en 1984 en Bhopal India, que causó la emisión a la atmósfera de isocianato de metilo provocando la muerte de más de tres mil personas y sus devastadores efectos secundarios sobre centenares de miles de ciudadanos de la ciudad, fue solo el principio de una larga cascada de acontecimientos negativos que vinieron a poner en cuestión el viejo modelo de seguridad internacional, anclado en la protección del Estado como eje principal de cualquier política de seguridad y centrado en la fuerza militar como elemento de solución.

Si el caso de Bhopal fue el más llamativo, otros muchos se le sumaron, como la explosión del reactor nuclear soviético de Chernobyl en 1986, que puso de relieve los riesgos que conllevaba la producción de energía nuclear o ya en fechas más recientes, los terribles y mortíferos desastres naturales que afectaron a Indonesia en el año 2004, simbolizado en el tsunami, provocando más de doscientos treinta mil muertos o el ciclón Nargis en Myanmar en el 2008, que ocasionó la muerte de más de ciento treinta mil personas.

Pero junto a todas ellas, no hay que olvidar, y centrados en el ámbito de la salud, el terrible impacto del SIDA, que, desde el inicio de su terrible desarrollo y expansión, alrededor de treinta millones de personas han fallecido.

Todos estos terribles eventos se constituyeron como importantes pero insuficientes palancas de cambio en la gestión de la seguridad internacional, que la crisis de la COVID-19 ha venido a acelerar definitivamente, rompiendo el relativo ostracismo en el que las amenazas a la seguridad no tradicionales se encontraban.

3. Entre lo tradicional y lo no tradicional

Las amenazas no tradicionales a la seguridad, con su naturaleza transnacional *per se*, han puesto de manifiesto la debilidad actual de la cooperación a nivel global, curiosamente, en un mundo extremadamente conectado y globalizado pero que a duras penas ha podido armar una estrategia global en la lucha contra la pandemia. Baste señalar los diferentes ritmos de vacunación a nivel global, e incluso dentro de los propios Estados, la divergencia de acciones implementadas para derrotar a la COVID-19.

Y es que, como ha mostrado la pandemia de la COVID-19, las debilidades en la gobernanza global y, al mismo tiempo, las dificultades en el diseño e implementación de políticas globales e integrales contra la COVID-19 han sido uno de los principales talones de Aquiles en la gestión de la pandemia. Por ello, las lecciones aprendidas son claras para el futuro y pasan por una mayor colaboración a nivel global, con respuestas a distinto nivel e implementando políticas integrales que pongan el foco desde la variable económica a la sanitaria, pasando por la social.

Así, la pandemia de la COVID-19 ha situado, de una manera definitiva ya, a las amenazas no tradicionales, como amenazas de primer orden, aspecto que se muestra con claridad en los problemas energéticos que sufre Europa, región deficitaria en materias primas energéticas o la propia desaceleración económica producida por la COVID-19, y que ha provocado importantes socavones en el desarrollo económico de buena parte de los países del mundo. Todo ello sin olvidar, ya en fechas más recientes, el uso por parte de Estados como Marruecos y Bielorrusia de migrantes para conseguir sus objetivos políticos y estratégicos.

Si bien, la COVID-19 ha supuesto la emergencia definitiva de las amenazas no tradicionales como elementos clave en la agenda de la seguridad internacional, no debemos olvidar por otro lado que las amenazas tradicionales a la seguridad han continuado su devenir. De hecho, desde que estalló la pandemia de la COVID-19 hasta diciembre del año 2021, la comunidad internacional ha podido ser testigo de la victoria talibán en Afganistán, el estallido de la guerra civil en Etiopía, la continuación de la guerra en Yemen, el aumento de las tensiones entre la República Popular China y Taiwán o la firma del acuerdo AUKUS entre Estados Unidos, Reino Unido y Australia, que entre otros aspectos, posibilitará el acceso de Australia a submarinos propulsados por energía nuclear, utilizando muy posiblemente, uranio altamente enriquecido, que podría ser utilizado para la producción de bombas nucleares, estableciendo un inquietante precedente para el futuro de la proliferación nuclear.

Ello indica que la pandemia de la COVID-19 ha introducido un equilibrio en el peso de ambas amenazas, tradicionales y no tradicionales. Si tras el fin de la Segunda Guerra Mundial y por más de cuarenta años, las amenazas no tradicionales fueron minusvaloradas. Los desastres de la década de los ochenta dieron el pistoletazo de salida a una reconfiguración que la pandemia de la COVID-19 ha venido a completar, modelando un nuevo orden en la gestión de la seguridad internacional.

Cabe concluir por todo ello, que se ha producido, de una manera definitiva, una clara transición en la visión sobre los causantes de la inseguridad internacional, produciendo, que la antigua prevalencia de las amenazas clásicas a la seguridad, centradas en la protección del Estado, se haya equilibrado para introducir en el coctel, a las amenazas no tradicionales. Amenazas que han venido para quedarse y ser parte, esta vez sí, de la agenda de la seguridad internacional de una manera protagonista.

Referencias

Caballero, M. (2016). *An introduction to non-traditional security studies. A transnational approach*. London: Sage.

Y PARA QUÉ CULTURA EN TIEMPOS DE PANDEMIA

Jesús García Calero

Director de ABC Cultural

Entre las reflexiones más pertinentes que se desprenden de la pandemia de coronavirus que estamos todavía tratando de superar, destacan todas las relativas a la cultura, entendida en su más amplia acepción. Para empezar, porque es imposible hurtar un pensamiento crítico del hecho probado de que la cultura no nos preparó para el envite. Ni los lectores del *Decamerón* ni los de *La peste* seguramente pudieron adivinar la mala pasada que el destino, la providencia o tal vez el curso cambiante de la historia, estaban a punto de jugarlos. El miedo se impuso, tarde, y la crisis sanitaria estalló sin que las sociedades más cultas estuvieran mejor preparadas. De hecho, las más desarrolladas tal vez pecaron de un falso, casi infantil, sentimiento de que estaban e iban a permanecer “a salvo”. Nada más lejos de la realidad.

Sin embargo, aunque la cultura no nos había predispuerto a ningún poder adivinatorio, sí permitió que nuestro duelo fuese humanamente más llevadero. En los peores momentos del confinamiento, con la insoportable sangría de las víctimas contadas por miles, resultaba muy difícil hallar consuelo y, sin embargo, uno de los primeros fenómenos que nuestro mundo produjo en aquellos tristes días de calles vacías y plazas donde los pájaros resultaban casi estridentes, fue contemplar una lluvia constante de canciones, filmes, obras de arte de todo tipo que los artistas ponían a disposición de todos vía internet. Las redes y las más famosas webs de contenido del mundo empezaron a servir de “templos culturales” en los que sentirse menos solo. Me recuerdo a mí mismo aquel marzo de 2020 viendo en bucle la *Pasión según San Mateo* de Bach, en la impactante dramaturgia de concierto de Simon Rattle y Peter Sellars, con la Filarmónica de Berlín, que ofrecía gratuitamente su contenido durante el confinamiento. Llegaban noticias de la muerte de conocidos, de la imposibilidad de velar cadáveres y superar el duelo y aquella música, como ha hecho durante cuatro siglos, restañaba nuestra alma herida.

Al mismo tiempo recuerdo aquellos vídeos que músicos profesionales y amateurs ponían en plataformas populares como YouTube, dando testimonio de la fuerza o, como se dice ahora, de la resiliencia, que la cultura nos permitía adquirir: que quien canta, su mal espanta, como dice el viejo refrán español. Para mí ya es inolvidable el vídeo en el que cientos de personas interpretaban *La tendresse*, la canción publicada en 1963 por Bourvil, que luego popularizó Marie Laforet, en una versión coral interpretada por la Simphonie confinée, porque nos habían robado el tacto, la convivencia, pero no se puede vivir sin ternura: “On peut vivre sans richesse/ Presque sans le sous/ Des seigneurs et des princesses/ Y en a plus beaucoup/ Mais vivre sans tendresse/ On ne le pourrait pas/ Non non non non/ On ne le pourrait pas”. Si hay algo que la cultura demostró en aquellos días es que forma un hilo de acero, más duro que nosotros, al que podemos aferrarnos, porque resiste. Es el núcleo de lo que somos en realidad, y la prueba es que ha sobrevivido a todas las catástrofes de la historia.

Poemas, libros, canciones, películas, óperas, incluso bromas y memes comenzaron a circular de manera febril entre los móviles y los ordenadores de los ciudadanos confinados, amenazados por la pandemia y hartos del encierro que solo la mirada por la ventana podía hacer algo más llevadero. En los hogares con niños, convertidos en escuela, casa y patio de recreo, muchas veces fueron los cuentos y las canciones las que permitieron superar los peores momentos. Aprendimos a tomar cañas por Zoom y mirarnos a los ojos a través de pantallas.

Pero esta parte íntima de la cultura, esta pequeña historia de nuestras almas pandémicas, necesita completarse con una mirada general a las consecuencias que estos años han provocado en quienes hacen de la cultura su profesión. Las industrias culturales y los profesionales que directa o indirectamente viven del hecho cultural forman uno de los sectores más afectados por la ruina que acompañó a las medidas de contención. Todas las actividades que necesitan público quedaron canceladas y durante mucho tiempo también las que precisan de equipos complejos presencialmente para producirse.

Los cines, los teatros, los conciertos, los museos, las librerías, las presentaciones, los recitales, los musicales, los ballets, las rutas turísticas, las excavaciones, quedaron cancelados como todo lo demás. Y quedaron sin la posibilidad de generar ingresos ni de facilitar una viabilidad económica a todas las industrias indirectas que se asocian con los viajes, la restauración y el ocio. El cierre de la cultura tuvo además resultados atroces, y poco perceptibles, para actividades que sirven como colchón a numerosos profesionales que no pueden vivir completamente de su arte. Cuántos músicos, actores y demás profesiones artísticas no hallan en la hostelería, por ejemplo, trabajos temporales mientras esperan el inicio de la siguiente producción, obra, gira o grabación.

Lo único que pudo recuperarse más o menos temprano del cerrojazo pandémico fueron las industrias creativas que permiten trabajar a los equipos conectados vía internet, como los equipos de animación o videojuegos, que al menos podían aprovechar el confinamiento para avanzar en algunas tareas. De hecho, las industrias asociadas con las plataformas de *streaming* de música y audiovisuales, así como los videojuegos, son las únicas que han pasado el año de la pandemia con cifras de cierto crecimiento.

En el resto de industrias culturales el impacto fue devastador. Las cifras conocidas a finales de 2020 dibujaban un panorama catastrófico. En los cines se cuantificó en casi un 75% de caída, unos 500 millones de euros que se dejaron de recaudar en taquilla, que además hay que multiplicar por la falta de ingresos por los consumos asociados a las salas como palomitas, refrescos y todo lo que quedó prohibido. En la primera mitad de 2021 esas pérdidas se mitigaron muy levemente, y la caída desde enero hasta agosto alcanzó el 45%.

El año de la pandemia supuso una reducción traumática de la actividad económica y cambió el horizonte del sector. En cuanto lo permitió la situación sanitaria se buscaron medidas como la limitación de los aforos y nuevos protocolos que podían permitir al público sentirse mínimamente seguro en las salas, pero solo la llegada de las vacunas en 2021 permitió realmente cambiar la impresión y no totalmente.

Algo similar ocurrió con el mundo escénico. Todos los teatros, festivales y compañías debieron detener su actividad. Recuerdo un reportaje de nuestras estrellas de ballet ensayando en sus casas, donde los salones y dormitorios parecían cajitas diminutas si se comparaban con sus saltos y piruetas, cuando sus cabezas rozaban el techo. La contracción económica de 2020 arrojaba cifras inéditas, con una caída del 50% en la oferta, del 75% en el público y del 71% en la recaudación de los espectáculos.

En todo caso hay que diferenciar mucho lo ocurrido en el teatro, una actividad que encontró nada más acabar el confinamiento un respaldo de las administraciones y las entidades públicas. En la primavera de 2020, por ejemplo, Antonio Banderas trató de adelantar un diseño de protocolos para la vuelta del confinamiento, una iniciativa de trabajo con expertos en la materia que acabó formulando un decálogo propio que el Teatro del Soho comenzó a aplicar en cuanto las autoridades sanitarias permitieron reabrir las funciones. En el sector público abrió fuego la Comunidad de Madrid, con los Teatros del Canal a la cabeza, que también reanudaron su actividad nada más acabar el confinamiento. Los teatros municipales madrileños sentaron las bases de un diálogo sectorial con las empresas privadas para que, llegado septiembre, la actividad teatral se retomase. Y fue un éxito. Cabe señalar que Madrid ha sido casi una isla y que la Comunidad tuvo buena fortuna al asumir diferencias en las políticas de detección pandémicas que permitieron adoptar las medidas más pegadas a los datos. El resultado económicamente ha permitido sobrevivir a muchas empresas, compañías escénicas, así como comercios y restaurantes que de otro modo habrían tenido de cerrar.

En cuanto a la ópera también ha sido Madrid el lugar en el que la actividad se recuperó antes y con más éxito. El Teatro Real abrió con protocolos, un caso realmente singular en Europa. Aunque registró un brote de covid en la primavera de 2021 que le obligó a retrasar un estreno, después ha visto reconocida su labor con el premio al mejor teatro del mundo concedido el pasado mayo por los International Opera Awards. El Liceo barcelonés y el Palau de les Arts de Valencia tuvieron una temporada mucho más reducida. También en Madrid destacó el Teatro de la Zarzuela, que fue capaz de mantener una temporada completa, ganar la confianza del público y evitar cualquier posible brote con la aplicación de los más estrictos protocolos. Todo un éxito que debe apuntarse el equipo del teatro y del INAEM, dentro del Ministerio de Cultura.

Sin embargo, el sector de la música no tuvo la misma suerte. Incluso hubo protestas en las calles de Madrid y otras ciudades puestas que la prohibición de los conciertos y festivales ha sido la medida que más ha durado. Hubo algunas experiencias de conciertos con el público sentado, en los que se trató de implantar una cultura de pocas efusiones realmente difícil de mantener en los eventos de rock y pop.

Si por algo ha destacado 2021 ha sido por la recuperación del público. Eso sí, se ha producido de manera desigual. La existencia de buenas alternativas de *streaming* en los domicilios, sumada a la mejora del parque de receptores de televisión inteligente y sistemas de sonido, hizo que la gente se pensara mucho el regreso a los cines. Además, las grandes distribuidoras reservaron los grandes estrenos para mejores tiempos y no han llegado las películas taquilleras hasta el final del verano de 2021. La consecuencia es que el público no llena las salas de exhibición cinematográfica en 2021 con la misma asiduidad que han logrado los teatros, que han podido mantener una actividad bastante normalizada y donde un público que no tiene alternativas tipo *streaming*, porque el teatro es un arte vivo que no funciona grabado y al que el público acude por las emociones que produce la experiencia en directo. Capítulo aparte, los musicales tardaron más en volver, aunque lo han hecho con fuerza, incluso con estrenos importantes en el final de 2021.

La cultura es un sector que ha aportado directamente entre el 3 y 4 por ciento al PIB español, según los años. Aunque si pudiera medirse su impacto indirecto, teniendo en cuenta todos los ingresos asociados, por ejemplo, al turismo que viaja con motivo de la oferta cultural en España, esa cifra debería multiplicarse al menos por dos. Tal vez esos dos sectores unidos, el turístico y el cultural, sean en buena parte responsables de la imagen de nuestro país en el exterior. Y si sumásemos vectores como la gastronomía o la moda, cada vez con más impacto en el sector, el calado cultural de España sería aún de mayor consideración en la economía.

Para completar la perspectiva, conviene saber que la pandemia sobrevino en un momento en el que la industria cultural no había superado completamente el impacto de la crisis financiera.

Algunas estadísticas hablan de un descenso de más de setenta mil espectáculos anuales en 2007 a poco más de 50 000 en 2019, antes de la pandemia. A este dibujo hay que añadir que los presupuestos públicos dedicados a la cultura cayeron a partir de 2010 y que va a ser difícil recuperar ese nivel de dinero público dedicado al sector. En los presupuestos de 2022 aparecen cifras muy superiores a los últimos años, debidas en su mayor parte a las ayudas de la UE para la recuperación de la crisis provocada por la pandemia. Qué impacto tendrá y cuánto durará es todavía una incógnita. En todo caso, la derrama económica prevista para el sector de la cultura es apenas de 525 millones de euros del total de los 70 000 millones previstos que iba a recibir la economía española, un 0,75%.

En el caso de los museos podemos decir que la caída de ingresos ha supuesto enormes dificultades. Primero la pandemia obligó a cerrar a todos, después la ausencia de turismo internacional impidió que las grandes instituciones culturales alcanzasen los niveles que tenían en 2019. En 2020, el Museo del Prado, por ejemplo, perdió el 70% de sus visitantes y 18,5 millones de ingresos por entradas. De los 852 000 visitantes que tuvo el Prado el año de la pandemia, 550 000 compraron su entrada entre enero y marzo. En 2019 habían sido 3,2 millones de personas. Cuando pudo abrir sus salas tras el confinamiento organizó una gran exposición de sus mejores obras que tuvo el respaldo de casi 300 000 visitantes y le permitió hallar nuevos públicos entre los habitantes de Madrid que no eran habituales en nuestro primer museo. Las cifras del Museo Reina Sofía son similares, pasó de 4,4 millones de visitantes en 2019 a tan solo 1,2 en 2020, una caída superior al 70%.

Desgraciadamente 2020 no supuso el fin de la pandemia, sino solo el principio de la vacunación. Poco a poco los aforos más nutridos permitieron que los espectáculos recuperasen el vigor, a pesar de que no fuera de modo sostenido ni con la misma eficacia en todo el territorio. Durante 2021, la polarización política no ha permitido a las administraciones encontrar un consenso para un sector que debería estar al margen de este tipo de tendencias. Las ayudas europeas marcarán, sin duda, los presupuestos de 2022. Sin embargo, el sector quería, más allá de una inyección de dinero, políticas que permitieran cambiar el horizonte de difícil sostenibilidad que la mayor parte de las empresas mantienen en España. La mezcla de los coletazos de la crisis de 2008, más la pandemia, que ha reducido la actividad económica

tan catastróficamente, hacía soñar a los responsables de las industrias en una interlocución con los políticos que diera lugar a nuevas políticas sostenidas con mayores acuerdos. Pero ni los políticos han sabido responder a esa expectativa ni siquiera han tenido en cuenta de manera prioritaria los problemas del sector. Así, el debate más importante de la Ley Audiovisual estriba en las cuotas de traducción y producción en catalán, gallego y vasco que han impuesto los socios del Gobierno en lugar de estar más enfocado a las necesidades de modernización y competitividad. Por no hablar del impacto de las empresas tecnológicas y plataformas que han absorbido buena parte del volumen que antes correspondía a la industria audiovisual española.

Si hay un sector que ha pasado con cierta tranquilidad la pandemia y arroja un balance muy positivo en sus cifras ha sido la industria editorial. Aún no está contabilizado del todo, pero tanto 2020 como especialmente 2021 arrojarán subidas importantes en la venta de libros. La celebración de la Feria del libro de Madrid el pasado mes de septiembre fue la escenificación largamente deseada del optimismo del sector, después de un Sant Jordi muy reducido por los protocolos sanitarios. Los libros han sido un objeto de consumo tan creciente en el confinamiento y en las horas que seguían al teletrabajo de tantos españoles que han permitido salir de la crisis con un importante incremento de facturación, que ha llegado a barajar subidas en torno al 17% en la primera mitad de 2021. Las librerías han tratado de hallar su hueco específico frente al gigante de Amazon, pero siguen peleando por su futuro.

El coronavirus ha cambiado muchas cosas en la cultura y en los usos de consumo cultural en España durante los últimos dos años. Ahora falta que los estudios de 2021 den soporte estadístico a las tendencias y cifras parciales conocidas para realizar la mejor lectura posible del estado de la cultura tras la pandemia. Lo cierto es que todos los sectores que dependen de la afluencia de público han sufrido con las medidas impuestas durante estos últimos dos años. El horizonte de 2022 es ambiguo. Muchas empresas preparan concursos de acreedores y otras muchas se redimensionan, mientras la llegada de dinero europeo de los fondos Next Generation hace soñar con la posibilidad de que se produzca también cierta regeneración del tejido en la industria cultural.

Detrás de las mascarillas, todos seguimos necesitando volver los ojos a la cultura, o dicho en lenguaje sectorial, a nuestros productos culturales favoritos, como si fueran un Decamerón del siglo XXI, porque resulta vital la capacidad de las historias narradas o escenificadas para superar los miedos y las horribles realidades que hemos atravesado y aún, probablemente nos esperan. Hay que seguir caminando y nuestros pies no se mueven bien sin la energía cultural. Nunca la cultura ha podido demostrar con más contundencia su importancia en nuestras vidas. No lo olvidemos, pensemos detenidamente en ello como sociedad y valoremos cómo cultivarla en tiempos de miseria, cómo decía Hölderlin: “¿Y para qué poetas en tiempos de miseria?”. La cultura no vive del aire, sobre todo cuando hasta el aire es sospechoso de producir contagios.



LA GRAN DEPRESIÓN Y EL COVID-19. ANÁLISIS COMPARATIVO DE LAS CRISIS DE 1929 Y 2020

The Great Depression and the COVID-19. A Comparative Analysis of the 1919 and 2020 Crisis

Miguel Cortés Cenalmor

Alumni Universidad Pontificia Comillas
E-mail: mcortescenalmor@gmail.com



Autor



Resumen

La finalidad principal de este artículo es establecer un análisis comparativo entre la Gran Depresión, que tuvo lugar después del Crack de la bolsa de 1929, y la recesión económica generada por la pandemia de COVID-19. En la primera parte del artículo, se examinan las causas y antecedentes que provocaron la depresión económica mundial en los años treinta, así como el impacto global de la crisis y las políticas adoptadas por los diferentes gobiernos del mundo, prestando especial atención al New Deal de los Estados Unidos. Además, se analizan las principales implicaciones políticas que la Gran Depresión acarreó, centrándonos en el rol de la depresión en el éxito internacional del keynesianismo y el auge del nazismo en Alemania.

En la segunda parte, se analiza el impacto socioeconómico de la pandemia y las medidas de contención del virus a nivel mundial, como el distanciamiento social o los confinamientos domiciliarios, así como la efectividad de las políticas sociales y los planes de retención de empleo empleados para salvaguardar el empleo y proteger la economía. De este modo, se argumenta la existencia de determinadas similitudes/diferencias entre ambas crisis. Por último, el artículo finaliza con una reflexión sobre las posibles consecuencias políticas que los acontecimientos vividos durante el 2020 podrían augurar para el futuro de la democracia liberal.

Crisis; economía; Gran Depresión; New Deal; keynesianismo; COVID-19; pandemia; recuperación económica; democracia liberal.

Crisis; economy; Great Depression; New Deal; keynesianism; COVID-19; pandemic; economic recovery; liberal democracy.



Key words

Recibido: 03/09/2021. Aceptado: 16/11/2021



Fechas

The main purpose of this paper is to carry out a comparative analysis between the Great Depression, which took place after the Stock Market Crash of 1929, and the economic recession caused by the COVID-19 pandemic. In the first section of the paper, the causes and background of the world economic depression of the 1930s are examined, as well as the global impact of the crisis and the policies adopted by the different governments of the world, paying special attention to the New Deal in the United States. In addition, the main political implications of the Great Depression are analyzed, focusing on the role of the depression in the international success of Keynesianism and the rise of Nazism in Germany. The second section analyzes the socio-economic impact of the pandemic and the policy responses taken to contain the virus worldwide, such as social distancing or lockdowns, as well as the effectiveness of the social policies and job retention schemes implemented to preserve jobs and protect the economy. In this way, the existence of certain similarities/differences between the two crises is argued. Finally, the paper concludes with a reflection on the possible political consequences that the events experienced during 2020 may foreshadow for the future of liberal democracy.



1. La Gran Depresión

1.1. Antecedentes al estallido de la crisis

Por diferentes que sean las explicaciones de la Gran Depresión, todas ellas comparten la idea de que el mundo asolado por la crisis de finales de la década de 1920 era muy diferente del mundo en el que la mayoría de la gente había crecido (Rauchway, 2008, p. 8). A comienzos del siglo XX, 60 millones de soldados vivieron un infierno en las trincheras durante la Primera Guerra Mundial, que dejó a su paso alrededor de 20 millones de víctimas entre soldados y civiles y más de 21 millones de heridos (Mougel, 2011). La Gran Guerra también supuso un cambio de paradigma en la economía mundial. Hizo más complicada la libre circulación de personas, bienes y capital alrededor del mundo, y estableció a Estados Unidos en el centro de un nuevo sistema. Muchos historiadores económicos se refieren a este episodio entre 1914 y 1918 como el fin de “the good old days” (Hardach, 1977, p. 1).

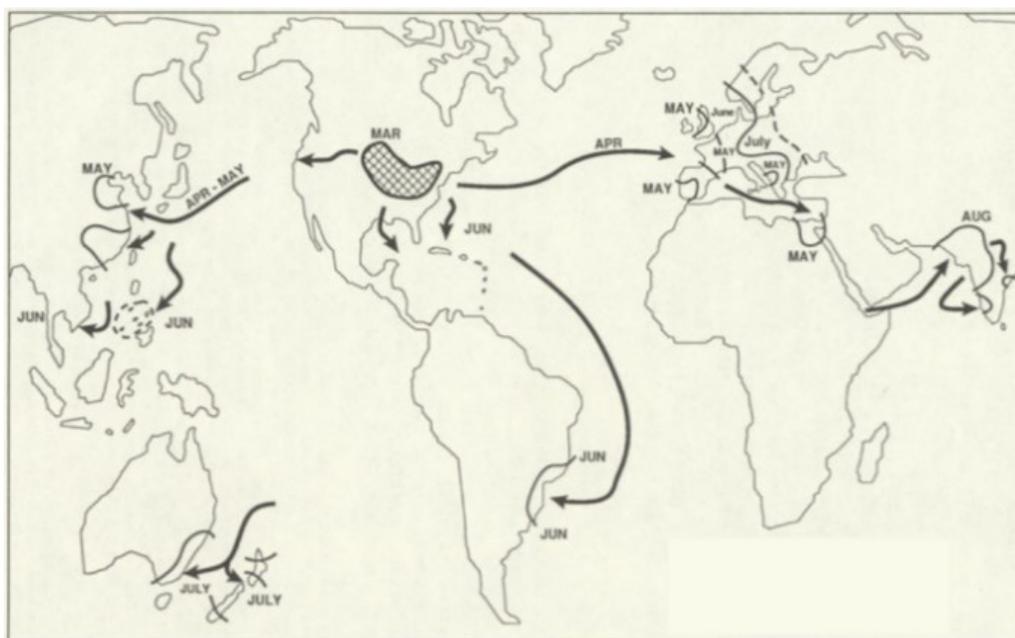
Y es que el siglo XIX fue un periodo de globalización para el mundo, con crecimientos constantes en el comercio internacional, los flujos de capitales y de personas. El periodo de paz que se vivió de 1871 a 1914, entre la Guerra Franco-Prusiana y la Primera Guerra Mundial, contribuyó a crear un escenario perfecto para la expansión del comercio internacional (Jacks, 2006). Para el economista liberal John Maynard Keynes, el mundo alcanzó, previo a 1914, una utopía económica. Sin embargo, la guerra acabó con este sistema. Las personas y las mercancías ya no podían circular libremente, y el poder productivo de las naciones europeas se canalizó hacia la destrucción y la guerra (Rauchway, 2008, p. 11). Keynes, representante del Tesoro Británico en la Conferencia de Paz de París, celebrada tras el final de la guerra, se mostró muy crítico a los términos de paz acordados, llegando a dimitir de los puestos que ocupaba. Según él, el tratado de paz no incluía ninguna disposición para lograr la rehabilitación económica de Europa, y Alemania sería incapaz de hacer frente a las obligaciones que se le imponían en este tratado (Keynes, 1919). Como veremos posteriormente en este artículo, Keynes estaba en lo cierto, pues el mundo pronto afrontaría la mayor crisis económica global hasta el momento y, posteriormente, una Segunda Guerra Mundial. Este, exclamaba en su crítica: ¡Qué episodio tan extraordinario ha sido, en el progreso económico del hombre, la época que acabó en agosto de 1914! (Keynes, 1919, p. 6).

1.1.1. La Gripe “Española”: la pandemia de 1918

No obstante, la guerra de trincheras no fue el elemento más mortal de los comienzos del siglo XX. Entre 1918 y 1919, una pandemia causada por un brote del virus de la gripe dejó alrededor de 50 millones de fallecidos, aunque la cifra real podría incluso llegar a los 100 millones (Johnson y Mueller, 2002; Patterson y Pyle, 1991). Durante la pandemia de gripe de 1918-1919, se estima que 500 millones de personas, un tercio de la población mundial de la época, fueron infectadas y mostraron síntomas de la enfermedad (Taubenberger y Morens, 2006).

No existe todavía consenso sobre el momento y lugar donde apareció por primera vez la mutación del virus que originó la epidemia, aunque el primer brote registrado parece situarse el 5 de marzo en una base militar en Kansas, Estados Unidos, afectando hasta a 1.100 soldados, algunos de ellos destinados a incorporarse a la Guerra en Europa (Erkoreka, 2009). Posteriormente, el virus se extendió por campamentos militares de los Estados Unidos, y acabó llegando a Francia en abril a bordo de barcos de tropas americanas, propagándose rápidamente por el continente en guerra (imagen 1.1).

Imagen 1. Propagación internacional de la primera ola de la pandemia de gripe (primavera de 1918)



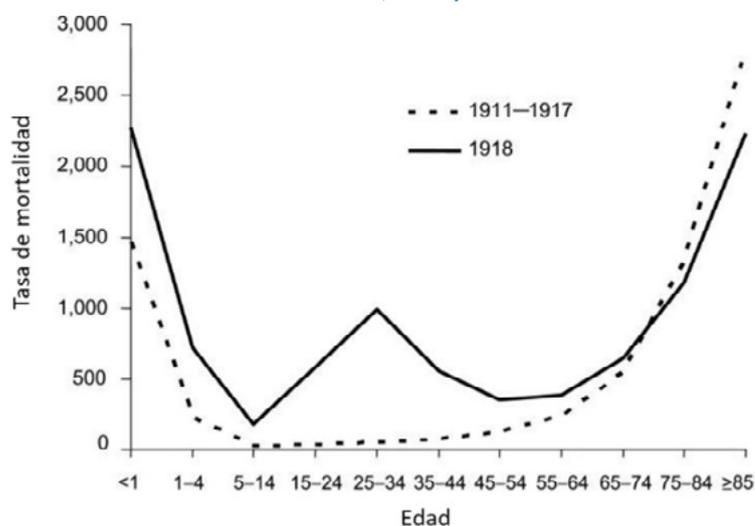
Fuente: (Patterson y Pyle, 1991)

Sin embargo, la prensa española sería la primera en publicar la aparición de la epidemia, al no existir censura militar por la posición neutral de España en la Primera Guerra Mundial. Así, en la mañana del 22 de mayo de 1918, la noticia de la aparición de una pandemia fue publicada en medios de la capital del país, como el *ABC* o *El Sol*, que, bajo el titular “Una Epidemia en Madrid”, señalaba lo siguiente: “Parece que entre los soldados de la guarnición de Madrid se están dando muchos casos de enfermedad no diagnosticada todavía por los médicos. En un regimiento de Artillería han caído enfermos del mismo mal 80 soldados” (*El Sol*, 1918). Por este motivo, posteriormente medios internacionales como *The Times* se referirían

de manera engañosa a la enfermedad como “the Spanish Influenza”, o la Gripe Española (Patterson y Pyle, 1991).

La pandemia de 1918 fue especialmente devastadora en comparación con otras epidemias de gripe anteriores, pues gran parte de las víctimas eran adultos jóvenes y sanos de entre 15 y 44 años. La curva de mortalidad de la gripe históricamente ha tomado forma de U, con mayores tasas de mortalidad en niños muy pequeños y ancianos, con una mortalidad relativamente baja en las edades intermedias. En cambio, las estadísticas durante la pandemia de 1918 muestran un patrón de mortalidad en forma de W, con un pico de mortalidad adicional en adultos jóvenes entre los 15 y 44 años de edad (Taubenberger y Morens, 2006).

Gráfico 1. Tasa de mortalidad por edad de gripe y neumonía, por 100 000 personas (1911-1917; 1918)



Fuente: (Taubenberger y Morens, 2006)

Una teoría que podría explicar parcialmente el repunte de mortalidad en adultos de mediana edad durante la pandemia es que el virus de 1918 tenía una gran virulencia, mitigada únicamente en pacientes nacidos antes de 1889, a causa de haber estado expuestos previamente a un virus alrededor de esta fecha, lo que les habría otorgado inmunoprotección contra la cepa de 1918 (Simonsen et al., 1998). No obstante, esta teoría presenta una paradoja adicional: sin dejar ningún rastro detectable, un virus precursor habría aparecido y desaparecido antes de 1889 para luego reaparecer más de 3 décadas después (Taubenberger y Morens, 2006).

Lo que es seguro es que la pandemia de 1918 estuvo inextricablemente ligada a los soldados que lucharon durante la Primera Guerra Mundial. Los millones de jóvenes procedentes de casi todas partes del mundo que se encontraron en los cuarteles, los campamentos militares y las trincheras en suelo francés constituyeron el sustrato vulnerable en el que el virus de la gripe se desarrolló, se hizo extremadamente virulento y se extendió por todo el mundo. Entre los factores más determinantes de la devastación de la pandemia se encuentran las malas condiciones de vida de los soldados, la aglomeración, el estrés, el miedo, los gases de guerra utilizados por primera vez en la historia de forma masiva e indiscriminada o las gélidas temperaturas que se dieron, con inviernos especialmente duros (Erkoreka, 2009).

1.1.2. Recuperación de la actividad económica tras la Primera Guerra Mundial

Los países europeos se encontraron en el epicentro de la Primera Guerra Mundial. La devastación causada por el conflicto fue terrible; el aparato productivo quedó destruido y la producción europea cayó. Mientras que los países beligerantes en Europa reasignaban sus recursos hacia la producción bélica y sus trabajadores se alistaban para la guerra, las naciones de otros continentes se beneficiaron de la situación, exportando alimentos, materias primas y productos industriales para sostener el conflicto. El reclutamiento de trabajadores americanos para las fuerzas armadas afectó en menor medida a Estados Unidos, al no sufrir el conflicto en su territorio y no entrar en guerra hasta abril de 1917. Al contrario, sus empresarios lograron generar grandes beneficios gracias tanto a los pedidos de países beligerantes como de países no beligerantes que, antes de la guerra, importaban manufacturas de Europa (Comín, 2011, p. 495).

La guerra dio paso a un periodo de prosperidad para la economía americana, los felices años veinte, con elevados niveles de empleo, precios estables y beneficios empresariales en aumento, que, gracias a las innovaciones tecnológicas en la industria y a la expansión de sectores, entre los que destacó sin duda alguna el automovilístico, consiguió hacer de la década de los años veinte un periodo de gran crecimiento en la productividad, con una tasa de crecimiento anual media de la producción en torno al 5% y un sector agrario que vivió un rápido proceso de mecanización (Martín-Aceña, 2011, p. 41).

Europa, en cambio, comenzó a recuperar su economía en 1924. Para este año, comenzaron a estabilizarse los desequilibrios generados por la guerra y el periodo de postguerra, como la inflación, el desempleo, el exceso de capacidad, las deudas de guerra, la inestabilidad cambiaria, la escasez de recursos y de capital y los conflictos sociales. La producción industrial europea creció un 23% entre 1925 y 1929, siendo mayor el ritmo de crecimiento en los países neutrales, como España u Holanda, y en aquellos que no llegaron a sufrir una ocupación sustancial de su territorio, como el Reino Unido o Italia (Comín, 2011, p. 519).

Con la guerra, Estados Unidos había cambiado su posición con la del Reino Unido, casi de la noche a la mañana, pasando de ser el gran deudor del mundo a ser el principal acreedor. Nueva York desplazó a Londres como centro financiero mundial. Este movimiento significó algo más que un mero cambio de localización. Las deudas de la posguerra poco tenían que ver con los préstamos previos a 1914. Los prestatarios del Nuevo Mundo gastaron los préstamos británicos del siglo XIX en la construcción de ferrocarriles y ranchos, generando capacidad productiva para poder pagar a sus prestamistas. Los prestatarios beligerantes, en cambio, gastaron los préstamos estadounidenses de la guerra en disparos y proyectiles, destruyendo esa capacidad. Este nuevo sistema mundial de la década de 1920, menos abierto y flexible que su predecesor, dependía de los continuos préstamos estadounidenses para financiar los déficits y las deudas de un mundo empobrecido por la guerra (Rauchway, 2008, p. 12).

Sin embargo, los estadounidenses estaban cegados por el auge de su economía doméstica. El optimismo inundaba los hogares de los ciudadanos norteamericanos, que creían haber entrado en una época de prosperidad, en la que podían permitirse adquirir más bienes de lujo para elevar sus niveles de vida. Tal era el nivel de confianza en la economía, que los créditos se popularizaron como forma de financiar aquellos bienes que no podían pagar de sus bolsillos. Antes de la Primera Guerra Mundial, por la deuda por hogar en los EE.UU. incrementaba de media

Las deudas de la posguerra poco tenían que ver con los préstamos previos a 1914

en cuatro dólares al año. Durante los años veinte, la media se situó en un incremento anual de catorce dólares (Olney, 1991, p. 91). Con el dinero obtenido a través de los préstamos, los norteamericanos compraban los mismos bienes que ellos mismos producían, cada vez a mayor escala: bienes duraderos que les proporcionaban formas adicionales de entretenimiento y mayor calidad de vida, como electrodomésticos, equipos de radio o automóviles.

La producción, compra y financiación de automóviles reflejó la percepción de la prosperidad de la economía norteamericana en los años veinte. La producción nacional de automóviles se duplicó durante la década. Si en 1920 había en los Estados Unidos un automóvil registrado por cada tres hogares, para el final de la década el país contaba con casi un automóvil por cada hogar (Rauchway, 2008, p. 13). Además, la creciente demanda automovilística promovió el crecimiento de la demanda de materiales como el vidrio, el caucho, el acero o el petróleo. Asimismo, los compradores de coches impulsaron el crecimiento de las carreteras, las viviendas suburbanas, los centros comerciales y otros negocios en la carretera (Fearon, 1987, pp. 55-56). Gracias a los avances tecnológicos e innovaciones en los sistemas de cadena de producción en masa, Henry Ford y su compañía Ford Motor Company transformaron el automóvil, que antes de la Guerra era considerado un artículo de lujo, en un bien común accesible para la mayoría, bajando gradualmente el precio del modelo estrella, el Model T, de los 950 dólares en 1909 a tan solo 290 dólares en 1926 (Rae, 1959, pp. 61, 88). Por otro lado, General Motors quiso asegurarse de que los norteamericanos continuasen comprando automóviles, por lo que comenzó a introducir la obsolescencia programada, lanzando nuevos modelos cada año, y a ofrecer créditos para la compra de sus vehículos a través de la General Motors Acceptance Corporation (Rauchway, 2008, p. 14). Este tipo de créditos accesibles de los años veinte resultaba realmente caro, con un tipo de interés anual que rondaba el 30% para el pago de un vehículo nuevo (Olney, 1991, p. 115).

La bolsa era un indicador más de la bonanza que se respiraba durante los felices años veinte

1.2. Estallido de la crisis: el Crack del 29

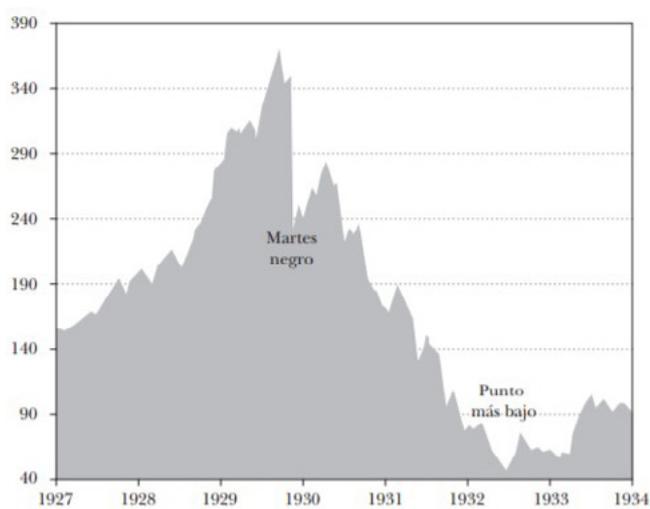
La bolsa era un indicador más de la bonanza que se respiraba durante los felices años veinte. La bolsa de Nueva York estuvo en alza continua desde 1924, y especialmente a partir de 1927, cuando comenzó a hablarse de un *boom* permanente (Martín-Aceña, 2011, p. 42). Durante esta época, los ciudadanos norteamericanos comenzaron a entender que podían obtener rentabilidades de sus ahorros; todos los grupos sociales participarían en el *boom* de la bolsa (Galbraith, 1955).

La estabilidad monetaria, junto a la reducción de los tipos de interés de la Reserva Federal, contribuyó a la subida de los valores bursátiles, así como a facilitar el acceso al crédito tanto para las empresas como para los pequeños inversores. A partir de la segunda mitad de 1927, se comenzó a producir una gran expansión crediticia: los préstamos otorgados a agentes de bolsa, brókeres, para invertir en el mercado de valores se vieron incrementados. Estos aceptaban órdenes de compra de los inversores, desembolsando solo un porcentaje del precio de los títulos (10-25%) y reteniendo las acciones como aval. Los avales de las acciones los empleaban para obtener créditos de los grandes bancos neoyorquinos, lo que producía un efecto multiplicador por el endeudamiento de inversores particulares, brókeres, fondos de inversión y bancos, que no veían riesgo mientras que las cotizaciones continuaran al alza (Martín-Aceña, 2011, pp. 42-43).

De este modo, la inflación crediticia propició un escenario de alta especulación y alza ininterrumpida del mercado bursátil. El exceso de demanda en el mercado, dadas las altas rentabilidades que prometía, provocó que el valor de las acciones aumentase sin control. En septiembre de 1929, como muestra el gráfico 2, se alcanzaría el punto máximo y de inflexión de la burbuja

bursátil. A partir de entonces, las cotizaciones comenzaron a descender. El 24 de octubre, conocido como el “jueves negro”, Wall Street sufrió una gravísima caída a la apertura del mercado, provocando una furia vendedora y generando gran desconfianza entre la gente, que se agolpaba a las puertas del mercado de valores de Nueva York. Pese al intento de los principales banqueros de Nueva York de frenar la caída inyectando dinero en una serie de valores, el mercado continuaría una tendencia bajista en los días siguientes. El martes 29, “martes negro”, fue el día más devastador en la historia de Wall Street, confirmando el estallido de la burbuja del mercado bursátil (Galbraith, 1955).

Gráfico 2. Evolución del índice bursátil Dow Jones: Crack del 29



Fuente: (Martín-Aceña, 2011)

La caída de los valores afectó inmediatamente a unas pocas familias norteamericanas, que perdieron sus ahorros y fueron incapaces de hacer frente a sus obligaciones crediticias. Sin embargo, el hundimiento bursátil tuvo un efecto aún mayor por el desplome generalizado de la confianza que supuso. Incluso los norteamericanos que no habían invertido en bolsa veían en el mercado de valores un indicador del estado de la economía real, por lo que inmediatamente pararon gran parte de su actividad económica. Como el economista Joseph Schumpeter escribió, “la gente sentía que el suelo bajo sus pies se estaba desmoronando” (1939, p. 911). Inmediatamente, se vieron las consecuencias del crack de la bolsa en la producción y el consumo. Entre octubre y diciembre, la producción industrial cayó un 10%, y los precios y las importaciones descendieron en un 20% (Martín-Aceña, 2011, p. 62). A la mayor caída de la historia de Wall Street le siguió la mayor contracción económica de la historia de Estados Unidos.

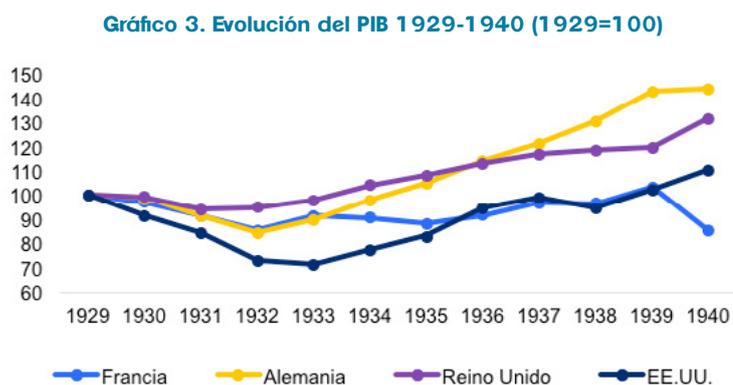
Algunos autores defienden que el Crack del 29 no fue la causa principal de la Gran Depresión. Friedman y Schwartz (1963), aunque reconocen el impacto del estallido de la burbuja bursátil en la economía, señalan a la Reserva Federal y la política monetaria restrictiva que empleó como la gran causante de la Gran Depresión: los altos tipos de interés establecidos desde 1928 con la intención de desinflar la burbuja bursátil, junto con la reducción del volumen de liquidez, causaron una importante reducción de dinero en el sistema. Friedman y Schwartz, monetaristas, defienden que esto provocó la caída de la renta, la producción, el empleo y los

precios. El colapso del sistema bancario que se produciría en los primeros años de la Depresión tendría un efecto multiplicador en esta contracción monetaria. Por otro lado, algunos economistas keynesianos, como Temin (1976), defienden que la Gran Depresión fue consecuencia de una contracción de la demanda durante la segunda mitad de los veinte. La caída de la demanda desembocó en un periodo deflacionista en la economía americana, que terminaría por trasladarse al resto del mundo.

No obstante, teniendo en cuenta la inmediatez de las consecuencias negativas que se produjeron en la economía americana tras el estallido de la burbuja bursátil, generando un impacto negativo en el consumo y las expectativas empresariales, muchos autores señalan al Crack del 29 como la causa principal de la Gran Depresión (Mishkin, 1978; Romer, 1990; Samuelson, 1979). El informe elaborado por la Comisión Brady, designada por el presidente Reagan tras el Crash de la bolsa de 1987, resume de manera muy acertada el impacto de la caída de la bolsa como punto de inicio de la depresión de la economía americana: en 1929, el índice Dow Jones cayó un 34,8% entre septiembre y el final del año; en 1930 y 1931 las caídas se prolongarían, perdiendo un 33,7% y 52,7% respectivamente (ver gráfico 2). El Producto Interior Bruto (PIB) se contrajo en un 30,5% entre 1929 y 1933; siendo la reducción anual del 9,9% en 1930, del 7,7% en 1931 y del 14,9% en 1932 (alrededor del 10% de media). En cuanto al desempleo, que en 1929 era del 5,3%, aumentó hasta el 14,2% en 1930 y llegó a un máximo del 37,6% en 1933 (Brady, 1988).

1.3. Expansión y alcance internacional

En 1929, Estados Unidos concentraba gran parte del peso de la economía mundial, como primera potencia industrial y principal acreedor de deuda de las naciones europeas y sudamericanas, lo que provocó la difusión mundial de la Gran Depresión. Esta difusión se produciría a distintos ritmos e intensidades por los distintos países del mundo (Comín, 2011, pp. 521-533). Como comentábamos anteriormente, en EE. UU. el PIB cayó a un ritmo medio anual del 10% entre 1929 y 1933. En el mundo, el impacto de la Gran Depresión en la producción se produjo de manera desigual. La caída total del PIB en Europa fue del 7%, gracias a que afectó en menor medida a países como el Reino Unido, cuyo PIB cayó un 5%, aunque otros países como Francia y Alemania se vieron más severamente afectados, con caídas en torno al 15% (Garside, 2007). El gráfico 3 muestra la evolución del PIB durante el periodo de la Gran Depresión y la recuperación económica en los países previamente mencionados.



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Maddison (2003)

Por otro lado, el repunte de desempleo que se vivió a comienzos de la década de 1930 tuvo un impacto devastador en el mundo durante la Gran Depresión. En 1932, el desempleo industrial alcanzó el 37,6% en Estados Unidos, el 22% en el Reino Unido y más del 43% en Alemania (Garside, 2007). Según Comín (2011, pp. 522-523), la magnitud de estas cifras de la década de 1930 es resaltada por las condiciones de vida de los desempleados de la época. Los parados vivieron en la miseria, con dietas limitadas en ocasiones a pan y café y extremas restricciones de gasto personal, cayendo a menudo en la depresión psicológica. Como veremos más adelante en este artículo, esto tuvo graves consecuencias políticas, pues el desempleo constituiría una de las bases para la propagación de ideas extremas y el auge de totalitarismos, como el nazismo en Alemania.

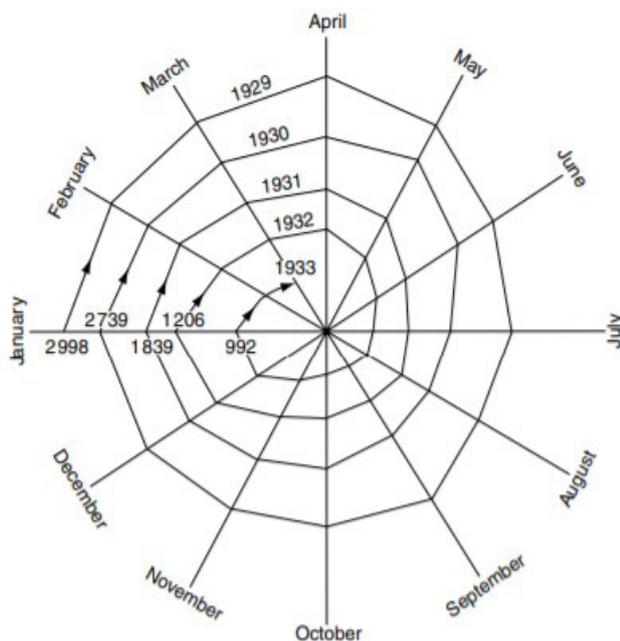
Uno de los mayores causantes del origen y expansión de una depresión de tales características a nivel mundial fue la desintegración del comercio internacional y la reducción de las transacciones internacionales de capital. Comín (2011) señala que “la balanza de pagos fue la correa de transmisión de la Gran Depresión por el mundo”. En cuanto a la reducción de los movimientos internacionales de capital, el patrón oro jugó un papel fundamental. Cuando la Reserva Federal comenzó a incrementar los tipos de interés en 1928 y 1929, se produjo una repatriación de capitales americanos desde Europa, generando graves desequilibrios en las balanzas de pagos de ciertos países europeos, especialmente aquellos que eran más dependientes de los préstamos de EE. UU. Entre 1929 y 1930, Comín apunta que, a consecuencia de esto, “los países europeos con déficit en la balanza comercial tuvieron que extremar su política monetaria restrictiva para mantenerse en el patrón oro, exacerbando las presiones deflacionistas en Europa”. En un primer lugar, los bancos centrales de los países europeos como Reino Unido, Italia o Alemania imitaron la estrategia del gobierno de EE. UU. de incrementar los tipos de interés para retener las inversiones extranjeras, e impulsaron políticas deflacionistas para proteger sus exportaciones y mantenerse en el patrón oro.

El comercio internacional se vio negativamente afectado debido a la caída general de la producción mundial durante la Gran Depresión. Según Reinhart y Rogoff (2009), el otro factor destructivo del comercio internacional fue el aumento de las políticas proteccionistas en todo el mundo, tanto en forma de barreras comerciales como de devaluaciones competitivas. En gran parte, el colapso del comercio mundial se debió a las restricciones arancelarias estadounidenses a la compra de productos primarios. El 17 de junio de 1930, en un intento por proteger a la agricultura norteamericana de la competencia extranjera, el presidente de los Estados Unidos Herbert Hoover aprobó el arancel *Smoot-Hawley*, incrementando los impuestos a las importaciones en EE. UU. Entonces, numerosos grupos sociales se opusieron al arancel, incluyendo agricultores, ejecutivos de la industria, directores de periódicos y una serie de gobiernos extranjeros que argumentaban que aislaría al mercado estadounidense del resto del mundo, con consecuencias nefastas. Sin embargo, los Republicanos veían con buenos ojos el establecimiento de aranceles en respuesta a las dificultades económicas. Los habían empleado ya anteriormente en la depresión después de la guerra en 1921, y parecía haber funcionado, por lo que la ley acabó siendo aprobada en el Consejo y el Senado (Rauchway, 2008, pp. 28-29).

La historia daría la razón a los críticos. El resto de los países respondieron con medidas proteccionistas y políticas deflacionarias para ganar competitividad; limitando las importaciones. La falta de cooperación internacional, y el hecho de que cada gobierno siguiese el mismo tipo de políticas mercantilistas para salvar a sus países de la crisis, a través del incremento de las tarifas arancelarias y restricciones cuantitativas a las importaciones, llevó al empobrecimiento mutuo. La economía internacional entró en una espiral contractiva que parecía no tener fin, provocada por la caída continuada de los precios y la destrucción del comercio internacional, como muestra el gráfico 4.

El comercio internacional se vio negativamente afectado debido a la caída general de la producción mundial durante la Gran Depresión

Gráfico 4. La espiral de contracción del comercio mundial. Enero de 1929 a marzo de 1933: importaciones totales de 75 países (millones de dólares)



Fuente: (Garside, 2007)

1.4. Respuesta a la Depresión en Estados Unidos: el New Deal

Franklin Delano Roosevelt juró el cargo de presidente de los Estados Unidos de América el 4 de marzo de 1933, tomando el relevo del anterior presidente Herbert Hoover y heredando una economía totalmente devastada. Bajo el lema de campaña “New Deal”, Roosevelt ofreció a la sociedad norteamericana empezar de cero. Si el primer objetivo del New Deal fue acabar con la depresión económica, sus políticas de alivio económico y reflación monetaria fueron efectivas para esta tarea. Las políticas de la Administración de Roosevelt para reactivar el dinero y el crédito del país, junto con sus medidas para aliviar la miseria inmediata del pueblo estadounidense, fueron uno de los éxitos más tempranos y duraderos del New Deal. Desde el momento de su implementación inicial en 1933 hasta la movilización para la producción bélica en 1940, con la única excepción de la recesión de 1937-38, la economía estadounidense creció a un ritmo medio de entre el 8 y el 10 por ciento anual. Asimismo, el desempleo se redujo drásticamente desde su pico de 1933 (Rauchway, 2008, pp. 56-57).

En realidad, el New Deal se dividió claramente en dos etapas diferentes. El Primer New Deal, se llevó a cabo durante 1933 y 1934. Fue un programa pragmático, enfocado a solucionar los problemas internos y el desempleo en el corto plazo. El primer objetivo de Roosevelt fue reformar el sistema financiero y rescatar al sistema bancario, que había sufrido una profunda crisis sistémica durante los primeros años de la Gran Depresión, ante la incapacidad de hacer frente a las demandas generalizadas de retirada de fondos de los clientes (Comín, 2011). A los dos días de llegar al cargo, Roosevelt ordenó cerrar todos los bancos, aprobándose el *Emergency Banking Act* en el Congreso, para comprobar la solvencia del sistema bancario y llevar a cabo una reorganización de este. Además, esta ley autorizaba a la *Reconstruction Finance Corporation*

(RFC) a comprar acciones de los bancos y permitía al Sistema de la Reserva Federal una mayor libertad en la emisión de moneda, ambas medidas destinadas a facilitar el acceso al dinero. Por otro lado, con ánimo de ejercer un mayor control sobre la bolsa y prevenir el fraude y futuros desastres como el vivido en 1929, se crearía, a través del *Securities Exchange Act* de 1934, la *Securities and Exchange Commission* (SEC), encargada de regular Wall Street y perseguir el uso de información privilegiada (Rauchway, 2008).

Durante el Primer New Deal, se implementaron las primeras políticas económicas y sociales que buscaban el aumento del gasto público y la promoción del desarrollo de la economía a través de programas de obras públicas. Entre estos programas, destacaron la creación de la *Agricultural Adjustment Administration* (AAA), destinada a regular la sobreproducción agrícola a través de subvenciones, y la *Tennessee Valley Authority* (TVA), que promovió la construcción de 29 embalses en la región del valle del Tennessee con sus correspondientes centrales eléctricas, que mejoraron la calidad de vida en la región. Por otro lado, Roosevelt impulsó la creación de la *National Recovery Administration* (NRA), que le permitió crear organismos para promover el empleo con obras públicas, como la *Civil Works Administration* (CWA), que puso a la disposición de las instituciones públicas fondos destinados a la promoción de proyectos de construcción y restauración de infraestructuras y edificios públicos, como carreteras, ayuntamientos, escuelas...

El Segundo New Deal, que fue impulsado entre 1935 y 1938, tuvo una dimensión mucho más social y reformista. Roosevelt defendería la necesidad de ir más allá de los programas de alivio económico a corto plazo, y la necesidad de introducir reformas profundas para proteger la seguridad de los ciudadanos y garantizarles un nivel de vida elevado y un empleo estable a largo plazo (*Annual Message to Congress*, 1935).

En marzo de 1934 la CWA cesó sus operaciones, pero a esta le sucedió la *Works Progress Administration* (WPA), que reiteraría el objetivo de la CWA de combatir el desempleo a través de la promoción de obras públicas, convirtiéndola en una característica continua y central del gobierno del New Deal. Gracias a la WPA, millones de ciudadanos serían empleados en la construcción de hospitales, colegios, aeropuertos, vivienda social... (Rauchway, 2008, p. 67).

En lo referente a las reformas sociales, se aprobó también el *Social Security Act*, que introdujo por primera vez a nivel federal pensiones de jubilación y establecía prestaciones para los desempleados y otros grupos vulnerables, como madres solteras.

1.5. Consecuencias de la Gran Depresión

1.5.1. Asentamiento de las bases del pensamiento keynesiano

El New Deal contribuyó en gran medida a recuperar el optimismo perdido durante los años de la Gran Depresión en la sociedad estadounidense. Se invirtió la tendencia de la economía nacional y se logró reducir gradualmente los niveles de desempleo sin precedentes a los que el país se enfrentaba a la llegada de Roosevelt a la presidencia. No obstante, los niveles de desempleo de 1929 no se recuperarían hasta 1943 (Rauchway, 2008). Por ello, muchos economistas defienden que el fin de la Gran Depresión no se debió al New Deal, sino a la intervención en la Segunda Guerra Mundial y el estímulo industrial que se produjo por la producción de armamento en una economía de guerra.

Antes del Crack de 1929, la economía de occidente giraba en torno a las ideas del Liberalismo económico propuestas por Adam Smith. La defensa de la libertad individual, la iniciativa

El Segundo New Deal, que fue impulsado entre 1935 y 1938, tuvo una dimensión mucho más social y reformista

privada y la confianza en la mano invisible del mercado dominaban el panorama económico, defendiendo la no intervención del Estado en la economía. Sin embargo, el colapso de la economía y el comercio internacional tras el Crack de la bolsa justificó la implantación de políticas sociales y la creación de agencias con dinero público para estimular la inversión y el empleo. Los postulados keynesianos, basados en combinar la iniciativa privada con la intervención del Estado, acabarían triunfando. El New Deal fue el inicio de un cambio en la relación entre el Estado y el sector privado y de un cambio de pensamiento en la sociedad acerca del rol que debía desempeñar el sector público en la economía, asentando las bases del estado de bienestar (Martín-Aceña, 2011, p. 70).

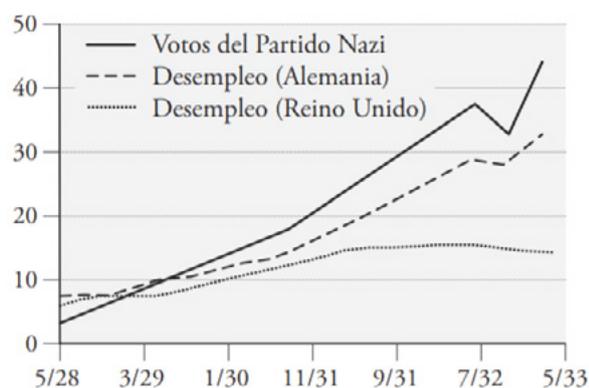
El New Deal en los EE. UU., junto a otras políticas intervencionistas que a su vez fueron empleadas en Europa para salir de la Gran Depresión, modificaron de forma sustancial las reglas que habían dominado el mundo económico hasta entonces. Las políticas intervencionistas asentaron las bases del nuevo orden económico, institucional y social que se consolidaría tras la Segunda Guerra Mundial.

1.5.2. Rol de la Depresión en el ascenso del Partido Nazi

Alemania fue una de las naciones más afectadas por la difusión internacional de la depresión de comienzos de la década de 1930, llegando a alcanzar niveles de desempleo de hasta el 43%. Tras el fin de la Primera Guerra Mundial, la economía del país estuvo lastrada por las duras sanciones impuestas en el tratado de paz y el acumulamiento de deuda pública, lo que ocasionó profundas crisis de inflación que sumieron a gran parte del país en la miseria durante los años veinte. Entre 1925 y 1928, la producción de Alemania aumentó gracias a los préstamos y la inversión extranjera procedente de Estados Unidos. La subida de los tipos de interés de la Reserva Federal y la posición deudora de Alemania con los EE. UU. magnificaron el impacto de la depresión en Alemania, que sufrió además una de las crisis bancarias más drásticas (Garside, 2007).

Persson (2010) defiende que el malestar social generado por el desempleo jugó un papel fundamental en el triunfo del Partido Nacionalsocialista, encabezado por Adolf Hitler, en las elecciones de 1933, obteniendo más del 40% de los votos. De hecho, si observamos el gráfico 5, podemos apreciar que existió una relación directa evidente entre el desempleo provocado por el declive económico y el ascenso político del nazismo.

Gráfico 5. Desempleo y ascenso al poder de Hitler, 1928-1933 (%)



Fuente: (Comín, 2011)

Una vez Hitler se consagró como Canciller y Führer de Alemania, se centró en acabar con el desempleo. Según Comín (2011), Hitler mantuvo las instituciones básicas capitalistas en los comienzos de su política económica, como el mercado y la iniciativa privada, aunque incrementó la intervención económica del Estado e impulsó un plan extraordinario de obras públicas, que logró reducir el desempleo. A partir de 1934, la política económica de la Alemania nazi se centró en el rearme, con la intervención estatal en las industrias y un gran incremento del gasto público para prepararse para la guerra que Hitler planeaba. Según Garside (2007), la consecución del pleno empleo durante los años 1933 a 1936 se debió al milagro económico logrado por el gasto deficitario nazi y la intervención estatal a una escala sin precedentes.

La terrible situación económica vivida durante la Gran Depresión contribuyó, por tanto, a la creciente aceptación del Partido Nazi y su líder Adolf Hitler en la sociedad alemana, y la consecuente instauración del Tercer Reich durante los años treinta. Más adelante, el régimen autoritario alemán, con Hitler a la cabeza, sería responsable del estallido del mayor conflicto bélico de la historia de la humanidad y llevó a cabo el genocidio de millones de judíos en Europa.

Además, las restricciones de viaje suponen una violación del derecho internacional

2. La crisis del COVID-19

2.1. Primeros confinamientos a nivel internacional

Como ya conocemos todos, a comienzos del año 2020 la pandemia de COVID-19 se extendió rápidamente a nivel mundial, transmitiéndose no solo en entornos familiares, sino también en brotes derivados de movimientos internacionales de personas por vía aérea y marítima (Wu, Chen y Chan, 2020). Ante la ausencia de vacunas o medicación contra el virus en un primer momento, las intervenciones no farmacéuticas fueron clave para contener el impacto de la pandemia de COVID-19 (Haug et al., 2020). Este tipo de medidas incluían restricciones de viaje (Chinazzi et al., 2020) y diferentes medidas destinadas a implementar un distanciamiento social (Flaxman et al., 2020), como la suspensión de eventos, el cierre de centros educativos y comercios y, en última instancia, el confinamiento domiciliario.

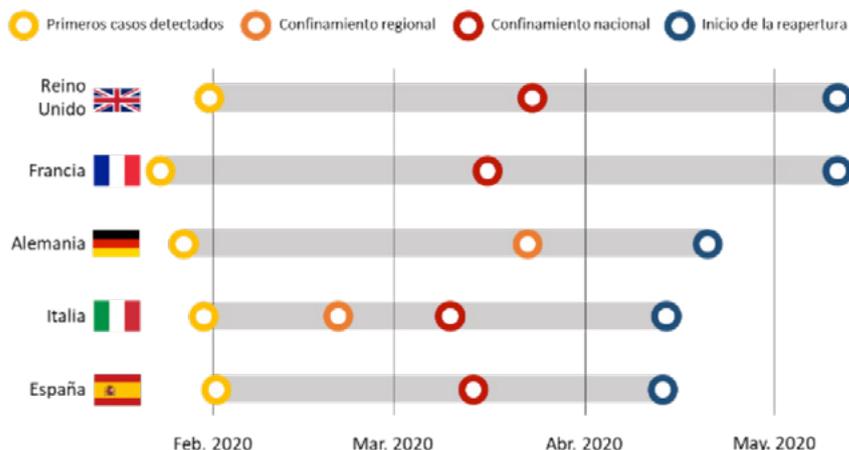
En un intento por contener la expansión de la pandemia, los gobiernos han impuesto restricciones de viaje, bien prohibiendo la entrada de viajeros de determinadas procedencias, como el caso de Estados Unidos con los viajeros procedentes de China y Europa (U.S. Department of Homeland Security, 2020), o en forma de cierre total de fronteras (Al Jazeera, 2020). El control de fronteras y el papel de los viajes internacionales en la propagación mundial de las enfermedades respiratorias resultó fundamental durante la primera epidemia de SARS (Brockmann y Helbing, 2013), pero las restricciones a los viajes que se levantaron durante 2020 han tenido un gran impacto en el comercio y la economía mundial (Guan et al., 2020), como detallaremos más adelante.

Además, las restricciones de viaje suponen una violación del derecho internacional. Bajo el artículo 43 del Reglamento Sanitario Internacional, vinculante para todos los Estados miembros de la OMS, las medidas sanitarias “no habrán de ser más restrictivas del tráfico internacional ni más invasivas ni intrusivas para las personas que otras opciones razonablemente disponibles que permitan lograr el nivel adecuado de protección sanitaria” (OMS, 2005). No obstante, muchos de los gobiernos de los Estados democráticos de occidente otorgaron mayor prioridad a la respuesta sanitaria que a la violación del derecho internacional (Habibi et al., 2020; Meier, Habibi y Yang, 2020).

Hay países que aparentemente consiguieron contener el brote sin imponer un confinamiento, como Taiwán; otros en los que el confinamiento ha jugado un papel importante en la reducción del contagio, como China; y otros que afirmaron que el confinamiento es innecesario, como Suecia, o que debía ser levantado rápidamente, como Estados Unidos, país en el que se produjeron confinamientos regionales esporádicos pero nunca hubo un confinamiento nacional (Alfano y Ercolano, 2020).

En Europa, sin embargo, los principales países del entorno de España —Francia, Italia, Alemania...— llevaron a cabo estrategias muy similares para combatir la primera ola de la enfermedad en marzo de 2020, aplicando medidas restrictivas bien a través del ejercicio del estado de emergencia o alarma contemplado en sus respectivos marcos constitucionales, como en el caso de España, o, más comúnmente, creando una nueva legislación específica para la ocasión (European Parliamentary Research Service, 2020). En muchos casos, estas medidas suponían la restricción de ciertas libertades de los ciudadanos y la vulneración del Estado de derecho; especialmente en el caso de los confinamientos domiciliarios, que obligaron a millones de ciudadanos de la Unión Europea a permanecer en sus casas durante meses, lo que incluso terminó por generar graves problemas de salud mental en muchos casos (Rahman et al., 2021). El gráfico 6 muestra el tiempo que tardó cada país en declarar el confinamiento y comenzar el proceso de reapertura.

Gráfico 6. Línea del tiempo: confinamiento y reapertura en cinco países europeos



Fuente: (Minxi, 2020)

Según un informe publicado por la Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (FRA), numerosos Estados miembros de la UE emplearon diferentes formas del estado de emergencia para limitar derechos como la libertad de circulación en la UE y dentro de las fronteras nacionales (artículo 45 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea) y la libertad de reunión y asociación (artículo 12). Algunos países incluso han prolongado el estado de emergencia más de un año después del inicio de la primera ola, limitando los derechos antes mencionados mediante medidas como la limitación de personas en reuniones, restricción de movimientos entre regiones durante la Semana Santa o el establecimiento de toques de queda nocturnos (Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (FRA), 2020).

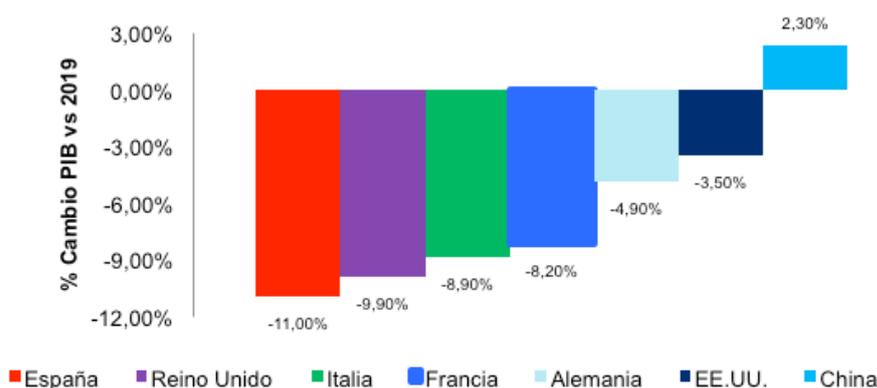
2.2. Impacto económico

2.2.1. Recesión económica mundial

La contracción de la actividad en 2020 no tiene precedentes en cuanto a su velocidad y la sincronización con la que se dio alrededor del mundo. La economía mundial se contrajo en un 3,3% en 2020, siendo el impacto mayor para las Economías Avanzadas, que sufrieron una disminución del PIB del 4,7%, mientras que en el caso de las Economías Emergentes y en Desarrollo fue del 2,2%. A día de hoy, existe gran incertidumbre en cuanto al futuro de la economía mundial. Pese a ello, en el informe sobre las Perspectivas de la Economía Mundial de abril de 2021, el Fondo Monetario Internacional revisó al alza sus previsiones de crecimiento de la economía mundial, estimando un crecimiento del 6% para 2021 y del 4,4% para 2022, como resultado del apoyo fiscal adicional en algunas de las grandes economías, la esperada recuperación impulsada por las vacunas en la segunda mitad de 2021, y la continua adaptación de la actividad económica a un escenario de movilidad restringida (FMI, 2021).

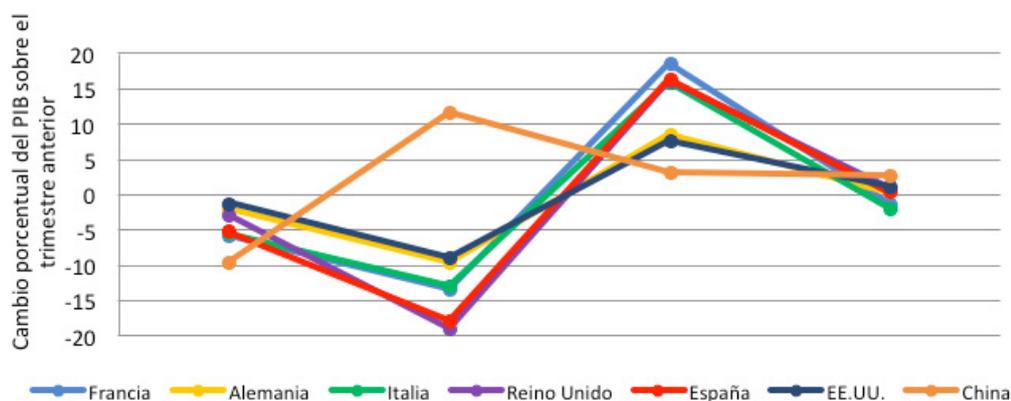
No obstante, la recuperación económica se producirá a ritmos diferentes para las distintas economías mundiales, pues las economías más afectadas, como España, cuyo PIB cayó un 11% en 2020, Reino Unido (-9,9%) o Italia (-8,9%), probablemente no recuperen los niveles económicos previos a la pandemia hasta dentro de varios años, mientras que China, pese a sufrir un periodo de recesión durante el comienzo de 2020, cerró el año con un crecimiento anual del PIB del 2,3%.

Gráfico 7. Crecimiento anual del PIB 2020



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de (OCDE, 2021)

La evolución trimestral de la producción durante el 2020 refleja el fuerte impacto que supusieron los confinamientos domiciliarios en la economía mundial. En el gráfico 7 podemos observar cómo la recesión se produciría en primer lugar en China, cuyo PIB cayó alrededor de un 10% en el primer trimestre del año al haber iniciado el confinamiento antes que las Economías Avanzadas de occidente. Estas últimas también sufrirían un retroceso en el primer trimestre del año, pues los confinamientos comenzaron en el mes de marzo. Fue, sin embargo, durante el segundo trimestre cuando se reflejó de forma más intensa el impacto negativo de la pandemia en la economía, con caídas trimestrales del PIB superiores al 10% en el caso del Reino Unido (-19%), España (-17,8%), Francia (-13,5%) e Italia (-13%).

Gráfico 8. Crecimiento trimestral del PIB 2020

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de (OCDE, 2021)

Asimismo, la evolución del PIB también muestra el importante efecto rebote que tuvo la economía al comenzar la reapertura y poner fin a los confinamientos domiciliarios en el tercer trimestre de 2020. En el caso de China, que comenzaría a levantar los confinamientos en los meses de marzo y abril (BBC, 2020a; Bloomberg, 2020), la recuperación fue más temprana y rápida de lo esperado. Más adelante, durante los meses de mayo y junio, a medida que muchas de las economías del resto del mundo volvían a abrirse, la economía mundial empezó a salir de las profundidades en las que se había hundido en abril (FMI, 2020).

El impacto del COVID-19 en la economía mundial en 2020 poco tiene que ver con los comienzos de la Gran Depresión. Este año ha supuesto un periodo de recesión económica para la mayoría de las principales potencias económicas mundiales, a excepción de China. Las súbitas caídas del PIB tuvieron lugar en la primera mitad de 2020, durante el periodo de confinamiento domiciliario más estricto, especialmente en aquellos países que sufrieron más los efectos de la pandemia y aquellas economías que son más dependientes del sector servicios. No obstante, a medida que volvía a abrirse la economía, se produjo un resurgimiento en la economía durante el tercer trimestre del año, lo que mejoró las perspectivas económicas de cara al futuro. Durante los años treinta, en cambio, la caída de la producción se produjo de forma más continuada; comenzando en 1929 y prolongándose durante cuatro o cinco años hasta tocar fondo entre los años 1932 y 1933 (gráfico 3). De la misma forma, la recuperación tomaría forma de U; necesitando varios años y el estallido de la Segunda Guerra Mundial para recuperar los niveles previos al comienzo de la Gran Depresión. Por el contrario, en la actual crisis se espera recuperar rápidamente los niveles previos al 2020.

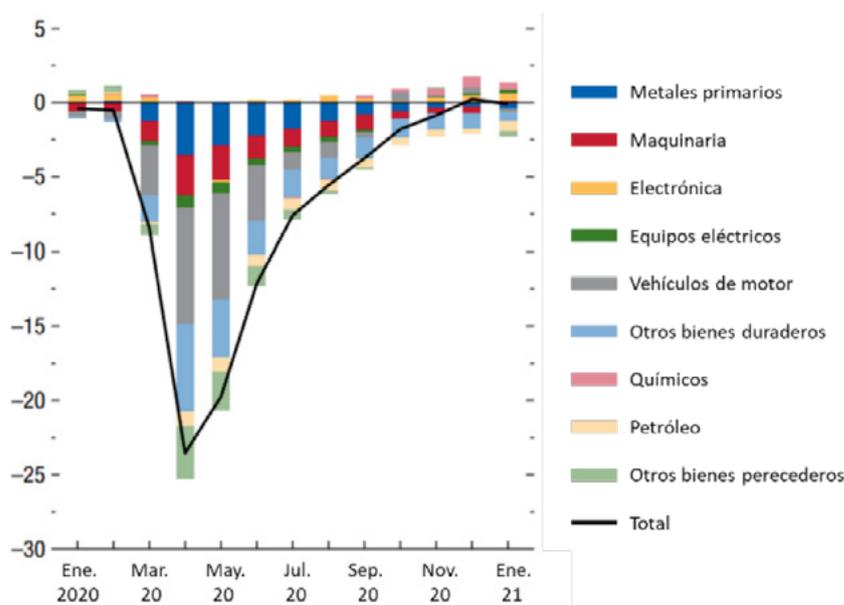
2.3. Consumo y comercio internacional

Con gran parte de la población mundial en sus casas para evitar la propagación de la pandemia, muchos negocios se vieron negativamente afectados, especialmente aquellos que prestan servicios presencialmente. Sin embargo, las instrucciones de los gobiernos no fueron la única causa de este impacto en la economía. En Estados Unidos, la gente empezó a cambiar su comportamiento económico entre 10 y 20 días antes de que sus gobiernos locales declararan órdenes de permanecer en casa, con niveles de consumo inferiores a lo normal (Badger y Parlapiano,

2020). Los sectores del turismo, el entretenimiento, el deporte, la hostelería y el comercio tradicional han funcionado a una fracción de su capacidad desde el comienzo de la pandemia y no verán un repunte sustancial antes de que la pandemia sea controlada. El sector servicios se ha visto desproporcionalmente afectado, tanto por el lado de la demanda como el de la oferta. Por el lado de la oferta, los confinamientos limitaron la capacidad de operar de los negocios, y algunas empresas perdieron productividad al tener que aumentar la distancia física entre trabajadores. La demanda cayó debido a la reducción de la movilidad y al aumento del ahorro por la precaución de los consumidores en medio de una situación de alta incertidumbre (FMI, 2021).

Por otro lado, el sector industrial mundial también se contrajo bruscamente en la primavera de 2020. Sin embargo, a diferencia de lo que ocurrió en otras crisis, como la Gran Depresión o la crisis financiera del 2008, la caída de la producción industrial fue de corta duración, con recuperaciones en forma de V durante la segunda mitad del año, tanto en las economías avanzadas como emergentes, como muestra el gráfico 9. Si bien el repunte refleja en parte la reanudación de la producción tras los confinamientos, el FMI señala que también han influido otros factores relacionados con el lado de la demanda (2021), como la liberación de la demanda reprimida tras el levantamiento de los confinamientos y el aumento de la demanda de productos para facilitar el trabajo desde casa y los equipos de protección sanitaria. En este sentido, los grandes vencedores han sido el sector electrónico, indispensable para la transición al teletrabajo y la educación virtual, y las industrias del plástico y textiles, como principales fuentes de equipos de protección personal.

Gráfico 9. Producción industrial mundial, por industria



Fuente: (FMI, 2021)

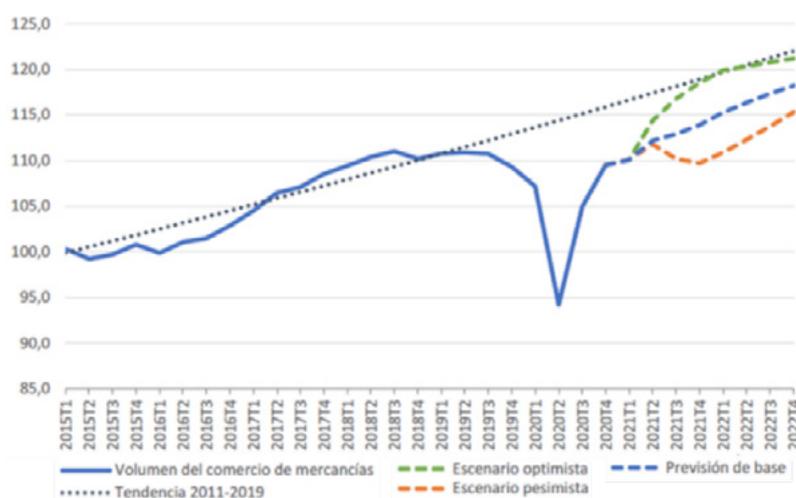
Durante el último año, el aumento del consumo de bienes duraderos compensó parcialmente el descenso del consumo de servicios de alto contacto. Como comentábamos anteriormente, el sector servicios sigue operando a niveles inferiores a los habituales. Sin embargo, el proceso de vacunación global está resultando ser todo un éxito; aunque se está produciendo a ritmos muy

dispares entre los diferentes países del mundo, pues muchas de las naciones pertenecientes a las regiones de África, Oriente Medio y Asia se están quedando atrás (Mukherjee, 2021). A medida que las poblaciones vulnerables se vacunen y las tasas de hospitalización disminuyan, el miedo a infectarse podría disminuir rápidamente. Así, la mejora de la confianza de los consumidores impulsaría el consumo de servicios a nivel global.

Debido a la incertidumbre económica y el cierre de los negocios, la agencia de calificación de riesgo Moody's estima que los consumidores de todo el mundo han hecho acopio de 5,4 trillones de dólares americanos en forma de ahorros adicionales desde que comenzó la pandemia, equivalente a más del 6% del PIB global (Romei, 2021). Además, los consumidores tienen cada vez más confianza en las perspectivas económicas, a medida que se amplían las campañas de vacunación, se relajan las restricciones a los viajes, y los gobiernos y los bancos centrales siguen proporcionando estímulos económicos. En el primer trimestre de este año, el índice de confianza del consumidor global elaborado por The Conference Board alcanzó su nivel más alto desde que se iniciaron los registros en 2005 (The Conference Board, 2021). Esto prepara el terreno para un fuerte repunte del gasto con la reapertura de la economía. La combinación de un gran exceso de ahorro y la liberación de una importante demanda reprimida podrían generar un segundo efecto rebote en la economía en el futuro próximo.

En cuanto al comercio, el volumen del comercio mundial de mercancías disminuyó en un 5,3% en 2020, menos de lo previsto por la Organización Mundial del Comercio (OMC), pues se produjo un sólido repunte del comercio mundial durante la segunda mitad del año (OMC, 2021). A medida que la recuperación se consolide en 2021, la OMC prevé que el ritmo de crecimiento del comercio mundial se acelerará hasta el 8%, principalmente por el repunte de los volúmenes de mercancías. Por otro lado, se espera que el comercio transfronterizo de servicios (turismo, transporte) siga siendo escaso hasta que se controle la pandemia en todo el mundo, puesto que las restricciones a los viajes internacionales relacionadas con la pandemia y el miedo generalizado a viajar tendrán efectos prolongados en las exportaciones del sector servicios. En el 2022, el crecimiento del comercio se ralentizará al 4%; dejando ver los efectos de la pandemia, puesto que la evolución se situaría por debajo de la tendencia previa a la pandemia (gráfico 10).

Gráfico 10. Volumen del comercio mundial de mercancías, 2015T1-2022T4 (Índice, 2015=100)



Fuente: (OMC, 2021)

Debido a la pandemia y las medidas de contención del virus, se ha producido un cambio en determinados patrones de consumo, ante el riesgo de contagio que implican determinadas actividades, principalmente las relacionadas con el sector servicios. En cambio, el aumento del consumo de bienes duraderos compensó parcialmente el descenso del consumo de servicios de alto contacto; lo contrario a lo que pasó durante la Gran Depresión, cuando los ciudadanos estadounidenses, ante la incertidumbre económica dejaron de comprar los bienes que marcaron los felices años veinte. Además, el volumen del comercio internacional de mercancías se ha recuperado en forma de V. Si bien es probable que en los próximos años los niveles del comercio global se establezcan por debajo de la tendencia previa al 2020, el impacto de la pandemia en el comercio no es comparable a la situación que se vivió durante la Gran Depresión. En los años treinta, como veíamos anteriormente en este artículo, los países aplicaron políticas proteccionistas y deflacionarias de forma simultánea, lo que acabó por generar una espiral de contracción del comercio mundial durante cinco años seguidos (gráfico 4). En cambio, las importaciones y exportaciones rápidamente se recuperaron en la segunda mitad de 2020.

2.4. Desempleo

Las restricciones comerciales obligatorias, las cuarentenas y las limitaciones a la movilidad sometieron a las empresas a una gran presión. Esto puso en riesgo los puestos de trabajo a gran escala. Pese a la notable recuperación económica que se comenzó a producir en la segunda mitad de 2020, a medida que la economía comenzaba a abrirse, el mercado de trabajo ha sido altamente afectado por la pandemia de COVID-19 y las medidas de contingencia de la enfermedad empleadas en todo el mundo. Según la Organización Internacional del Trabajo (OIT), en 2020 se perdió el 8,8% de las horas de trabajo mundiales en relación con el cuarto trimestre de 2019, lo que equivale a 255 millones de empleos a tiempo completo¹. Esto se tradujo tanto en la pérdida de empleos como en una reducción de las horas trabajadas en las personas empleadas (OIT, 2021).

A pesar de la pérdida de empleos por la pandemia, las tasas de paro han sido controladas en la mayoría de las economías avanzadas, gracias a la implantación de políticas para facilitar la capacidad de trabajar de forma segura y las medidas de apoyo impulsadas por los gobiernos destinadas a garantizar los ingresos de los trabajadores afectados por la pandemia. En cambio, en el caso de los países en desarrollo, la ausencia de margen fiscal y la imposibilidad de aplicar medidas de apoyo a los ingresos y de mantenimiento de los empleos está teniendo graves consecuencias negativas para los trabajadores de estos países (OIT, 2021).

Centrándonos en las economías avanzadas, se produjo un cambio sustancial hacia el trabajo desde casa durante la pandemia. Con el objetivo de contener la propagación del virus, los gobiernos fomentaron la transición hacia el teletrabajo con apoyo financiero y no financiero hacia las empresas, como el caso de Italia, que simplificó el procedimiento legal para la transición al teletrabajo, o España, que aceleró los programas destinados a la digitalización de las pymes (OIT, 2020). Al mismo tiempo, los planes de retención de empleo han sido una de las principales herramientas políticas en muchos países para contener los despidos masivos y proteger los ingresos. Estos, que toman multitud de formas y nombres en los distintos países (p. ej. los ERTE, en España; *Activité partielle*, en Francia o *Kurzarbeit*, en Alemania) han

Las restricciones comerciales obligatorias, las cuarentenas y las limitaciones a la movilidad sometieron a las empresas a una gran presión

¹ La OIT considera una semana laboral de 48 horas.

subvencionado las horas no trabajadas de los trabajadores, con el objetivo de garantizar la supervivencia de las empresas y mantener el empleo de los trabajadores (Müller y Schulten, 2020; OCDE, 2020). De igual modo, como apoyo a aquellos trabajadores que perdieron su empleo y a los trabajadores por cuenta propia que se quedaron sin ingresos, las ampliaciones de los planes de ayuda a la renta han sido cruciales para mitigar las dificultades económicas y estabilizar los niveles de demanda. Las políticas sociales varían en gran medida en los diferentes países, destinándose a mejorar el acceso a los subsidios por desempleo y extender su duración o cuantía, o incluso, en el caso de España, a la implantación de un ingreso mínimo vital para las personas en riesgo de pobreza y exclusión social (OIT, 2020; Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, 2020).

Por otro lado, las consecuencias económicas de la pandemia de COVID-19 no han tenido la misma magnitud en todas las industrias. Las caídas más pronunciadas del empleo se produjeron en los sectores del comercio, el transporte, el turismo, la hostelería, el arte y el entretenimiento, a diferencia de lo ocurrido en las anteriores recesiones de los últimos cincuenta años, en las que los sectores industriales y de la construcción solían ser los más perjudicados (FMI, 2021). Algunos sectores, como el de la información y la comunicación y el de las finanzas y los seguros, han experimentado incluso un crecimiento del empleo durante la pandemia, lo que pone aún más de manifiesto las diferencias y refleja el incremento de la demanda de servicios digitales durante este periodo (OIT, 2021).

Además, determinados grupos demográficos han sufrido en mayor medida las consecuencias de la pandemia. Los trabajadores no cualificados y con retribuciones más bajas se vieron especialmente afectados durante la fase inicial de la crisis. Muchos de estos empleos se situaron en primera línea frente al virus, y, fuera de los servicios esenciales, los trabajadores con bajos ingresos tienen más probabilidades de trabajar en los sectores afectados por los cierres y, por tanto, tienen más probabilidades de haber sufrido pérdidas de empleo o de ingresos. Además, los trabajadores más jóvenes también han sido especialmente impactados, pues el desempleo aumentó mucho más para los jóvenes entre 15 y 24 años que para los adultos mayores de 25 años (OIT, 2020; FMI, 2021). Los graduados de este año, a veces denominados la “Promoción del Coronavirus”, salen de las universidades y centros de formación con pocas posibilidades de encontrar empleo o experiencia laboral a corto plazo. La crisis ha interrumpido su desarrollo de habilidades en el mundo laboral y podría incluso tener efectos a largo plazo en sus carreras profesionales.

En líneas generales, el mercado laboral está viviendo una revolución, impulsada por la pandemia. El sector privado y el sector público han sabido coordinarse para efectuar una difícil y repentina transición en los hábitos de convivencia y trabajo en el mundo entero, con grandes cambios para determinadas industrias para evitar el contagio y fomentar el distanciamiento social, así como el cierre temporal de muchos negocios. La implantación de planes y políticas sociales por parte de los gobiernos de las economías avanzadas han logrado evitar que se produjera una catástrofe en el mercado laboral, que posiblemente habría terminado por desencadenar una terrible crisis económica. A diferencia de lo ocurrido en la Gran Depresión, parece que en el medio plazo los niveles de desempleo se mantendrán controlados, aunque la evolución de la pandemia y la efectividad de la vacunación masiva jugarán un papel fundamental en este sentido.

Por otro lado, se ha llevado a cabo un experimento global de teletrabajo en masa, que parece proveer a los trabajadores de mayor flexibilidad y libertad para organizar y compaginar su trabajo con su vida personal. No obstante, también conlleva un mayor riesgo de absentismo laboral al

Por otro lado, las consecuencias económicas de la pandemia de COVID-19 no han tenido la misma magnitud en todas las industrias

disminuir el control sobre los empleados, e incluso podría generar riesgos para el trabajador relativos al aislamiento social y las dificultades para poder desconectar del trabajo (OIT, 2020).

3. De la Gran Depresión al COVID-19: ¿corre peligro la democracia?

En la primera parte de este artículo hemos visto cómo el Crack del 29 tuvo repercusiones más allá del ámbito económico; afectando drásticamente a la esfera social y provocando grandes revoluciones políticas. Estados Unidos y las naciones de Europa Occidental trataron de impulsar sus economías a través de políticas proteccionistas que dieron paso a un orden mundial aislacionista. En Alemania, este escenario, junto al generalizado malestar social provocado por el desempleo, jugaron un papel fundamental en la llegada al poder del Partido Nacional-socialista y la consagración de Adolf Hitler como Canciller y Führer, y, como consecuencia de ello, el estallido de la Segunda Guerra Mundial y el Holocausto.

En la actualidad, el COVID-19 ha provocado una crisis sanitaria, económica y social a nivel mundial. Tras el análisis realizado en este artículo, el escenario más probable apunta a una rápida recuperación económica global, que se producirá a diferentes ritmos en las diferentes regiones y sectores del mundo, gracias al proceso de vacunación y el control de la enfermedad. Sin embargo, en este contexto, cabe preguntarnos qué clase de consecuencias políticas acarreará la pandemia en el largo plazo. En principio, algunos factores apuntan a que la democracia liberal no sufrirá graves perjuicios como consecuencia de los acontecimientos vividos durante este periodo.

En primer lugar, hay evidencias de que en muchos países la pandemia ha provocado un efecto *Rally round the flag* (Yam et al., 2020). Este término, introducido por John Mueller (1970; 1973), es un concepto que se utiliza para explicar el aumento del apoyo popular a los líderes políticos durante los periodos de crisis internacional o de guerra. En 2020, la sociedad civil entendió la necesidad de establecer medidas contra la propagación del virus, y el establecimiento de confinamientos a nivel nacional tuvo un efecto positivo en la intención de voto al partido del primer ministro/presidente, la confianza en el gobierno y la satisfacción con la democracia (Blais et al., 2020). La mayoría de líderes mundiales salieron reforzados tras los primeros meses de lucha contra el virus. Sin embargo, la popularidad y aprobación social se han visto negativamente afectadas en el caso de algunos de los principales líderes populistas (Peytibi, 2020; Herrera et al., 2020), los cuales comenzaron por minimizar o negar la gravedad de la pandemia y acabaron gestionando de forma muy cuestionada la contención del virus (Lobo-Guerrero, 2020). Es el caso de Andrés Manuel López Obrador, Jair Bolsonaro o Donald Trump, presidentes de los tres países con más población y recursos de América: México, Brasil y Estados Unidos; tres de las naciones que más muertos por millón de habitantes han sufrido a causa de la pandemia. En el caso de Trump, el rechazo de la sociedad americana contra el populismo médico y su incompetencia para hacer frente a la pandemia terminó por confirmarse con el fin de su mandato en la Casa Blanca tras las elecciones celebradas en noviembre de 2020, siendo el quinto presidente de EE. UU. en no ser reelegido en los últimos 100 años. El primero fue Herbert Hoover, en 1932, tras los efectos del Crack del 29 y la Gran Depresión.

Por el contrario, con la pandemia han aparecido elementos nuevos que amenazan la plenitud de la democracia liberal, que, si bien tenían un fin concreto de luchar contra la pandemia, existe la posibilidad de que se pudieran perpetuar en el tiempo. Durante este último año se ha vivido

En la actualidad, el COVID-19 ha provocado una crisis sanitaria, económica y social a nivel mundial

una restricción de derechos y libertades inédita en todo el mundo. Además, con el fin de poder adoptar medidas rápidas contra la expansión del virus, se han adoptado marcos legislativos temporales que suponen una peligrosa concentración de poder en el ejecutivo de los gobiernos. El caso más extremo es el de Hungría, donde, en 2020, Victor Orbán y el partido Fidesz han terminado de conducir al país en una dirección que muchos académicos han bautizado como “autoritarismo competitivo”. Esto hace referencia a una forma híbrida de gobierno en la que la autoridad se mantiene aparentemente leal a las prácticas democráticas, pero a través de mecanismos antiliberales, como la detención de miembros de la oposición y el cierre de medios de comunicación independientes (Levitsky y Way, 2020). En el caso del Parlamento Húngaro, la norma aprobada para establecer medidas para la gestión de la crisis a través del estado de alarma no incluía límite temporal; pudiéndose prolongar indefinidamente. La posibilidad de que este tipo de prácticas de gobierno puedan extenderse a otros países y la pasividad con la que la Unión Europea y sus Estados miembros han hecho frente a esta situación podrían suponer una amenaza para el futuro de la democracia liberal.

Por otro lado, la crisis del COVID-19, lejos de tener un impacto homogéneo en las economías y sociedades de todo el mundo, ha demostrado afectar en mayor medida a determinados países. En el caso de España, la crisis ha tenido un impacto especialmente negativo, debido a la alta dependencia de la economía nacional de los servicios de alto contacto y el turismo, así como por la estructura económica del país y la gran importancia de las pymes en el tejido empresarial. Las dificultades económicas parecen haber contribuido al incremento de la polarización afectiva e ideológica en el país. La pandemia se está empleando como arma arrojadiza con fines políticos entre los diferentes partidos. El grado de polarización y hostilidad política que sobrevive el país en estos momentos, reflejado en una de las campañas electorales de la Comunidad de Madrid más polémicas y violentas que se recuerdan, empeora las perspectivas de cara a un futuro que ya se presume complicado en el ámbito económico. Además, los altos niveles de polarización podrían incluso llegar a entorpecer la gestión de la crisis sanitaria, como ya han advertido medios internacionales (Dombey, 2021). Es complicado aventurar lo que ocurrirá en el futuro, pero quizás podríamos estar frente a un escenario en el que aquellos países más afectados económicamente por la pandemia sufrirán una pérdida de calidad democrática, como ya pasara durante la Gran Depresión en los años treinta.

A pesar de todo, hay motivos para ser positivos. Somos más sabios que lo que lo eran nuestros antepasados hace casi un siglo. Hemos aprendido del pasado y somos conscientes de la gravedad de las consecuencias negativas que puede acarrear poner en duda los valores de la democracia liberal. En Estados Unidos, el año comenzó con Donald Trump en una posición fuerte para ganar un segundo mandato como presidente. El COVID-19 puede haber salvado indirectamente la democracia estadounidense, ayudando a sacar a un aislacionista de la Casa Blanca con la elección de Joe Biden, que ha vuelto a poner sobre la mesa la importancia de asuntos como el multilateralismo, la lucha contra el cambio climático o la justicia social.

4. Conclusiones

1. La pandemia de gripe de 1918 fue mucho más mortal que la actual pandemia de COVID-19. En poco más de un año, la llamada Gripe “Española” dejó alrededor de 50 millones de fallecidos en el mundo, afectando especialmente a jóvenes adultos de entre 15 y 44 años. El nivel de devastación estuvo indudablemente ligado a la contemporaneidad con la Primera

Durante este último año se ha vivido una restricción de derechos y libertades inédita en todo el mundo

Guerra Mundial y las condiciones inhumanas que los soldados vivieron en las trincheras en Europa. El COVID-19, en cambio, acumula hasta ahora (datos de abril de 2021) algo más de tres millones de fallecidos, en una población mundial cinco veces superior a la de 1918.

2. El Crack de la bolsa de 1929 marcó el final de la época de prosperidad de los felices años veinte para la sociedad norteamericana, que entró en el peor periodo de depresión económica de su historia. En 1933, el PIB estadounidense había caído un 30% y el desempleo alcanzó el 37%. La economía no se recuperaría hasta la Segunda Guerra Mundial, y la depresión se extendería por todo el mundo durante los años treinta. El impacto de la pandemia en la economía mundial ha sido muy diferente a la Gran Depresión. Debido a los confinamientos domiciliarios, la caída de la producción en 2020 fue mucho más repentina, mientras que en la segunda mitad del año la economía ya comenzó a recuperarse. Si el proceso de vacunación termina teniendo éxito, en los próximos meses podríamos ver un fuerte repunte del consumo provocado por el ahorro adicional acumulado durante el último año, lo que contribuiría a acelerar la recuperación económica.
3. Tras el Crack de 1929, la aplicación de políticas deflacionistas por la Reserva Federal y los bancos centrales de las principales potencias europeas, junto al aumento simultáneo de las políticas proteccionistas por parte de los países, dio lugar a la desintegración del comercio internacional y la reducción de las transacciones internacionales de capital. Por el contrario, durante el 2021 se restablecerán los niveles de comercio internacional previos a la pandemia. Frente a la espiral de contracción del comercio entre 1929 y 1933, el volumen de comercio internacional de mercancías se recuperó en forma de V tras el levantamiento de los confinamientos domiciliarios en la segunda mitad de 2020.
4. El New Deal, impulsado por Roosevelt en los años treinta, invirtió la tendencia negativa de la economía americana a través de un gran aumento del gasto público y la implantación de una serie de reformas en materia de política social. El New Deal, junto a otras políticas intervencionistas empleadas en Europa, supuso un cambio en el rol del Estado en la economía y asentó las bases del estado de bienestar, dando pie a un nuevo orden económico e institucional que se aseguró de evitar que se produjese otra Gran Depresión después de la década de los treinta. Los planes de retención de empleo y las políticas de ayuda a la renta implantadas o extendidas por la mayoría de los gobiernos de las economías avanzadas en 2020 comparten las bases de pensamiento de las políticas del New Deal. Gracias a este tipo de políticas sociales, se ha mitigado parcialmente el impacto económico de la pandemia en millones de familias, evitando el cierre de empresas, la pérdida de empleos y contribuyendo a la estabilización de la demanda en la economía. Las políticas sociales han contribuido a evitar la repetición de una depresión económica mundial.
5. El desempleo fue uno de los aspectos más negativos de la Gran Depresión en Alemania, donde alcanzó el 43%. La terrible situación económica y el malestar social contribuyeron al ascenso al poder del partido Nazi, encabezado por Adolf Hitler. Al igual que ocurrió durante la Gran Depresión, el impacto económico y social de la pandemia no ha sido el mismo en todos los países del mundo. La economía española ha sido especialmente golpeada este último año, y esto podría haber contribuido al incremento de la polarización afectiva e ideológica del país, intensificando la hostilidad política a nivel nacional. Como ocurrió en los años treinta, es posible que tenga lugar en el corto-medio plazo una pérdida de calidad democrática en los países más afectados por la pandemia, como consecuencia de la polarización de

El Crack de la bolsa de 1929 marcó el final de la época de prosperidad de los felices años veinte para la sociedad norteamericana, que entró en el peor periodo de depresión económica de su historia

la sociedad. Además, con el objetivo de evitar la propagación del virus, determinadas libertades y derechos fundamentales han sido suspendidos temporalmente, y se han adoptado marcos legales que concentran mayor poder en el ejecutivo de los gobiernos. Numerosos grupos sociales e instituciones han denunciado la vulneración de derechos en este último año que, de prolongarse en el tiempo, como en el caso de Hungría, podrían suponer una grave amenaza contra la democracia liberal tal y como la conocemos.

6. El efecto *Rally round the flag* que surge durante las crisis y conflictos internacionales en aumento del apoyo popular de los líderes políticos también se ha repetido durante la pandemia de COVID-19 en muchos países. Sin embargo, no ha sido así en el caso de líderes populistas como Andres Manuel López Obrador en México, Jair Bolsonaro en Brasil o Donald Trump en EE. UU., que han llevado a cabo una nefasta gestión de la pandemia. A Trump, su incompetencia frente al COVID-19 posiblemente le costó la presidencia en favor de Joe Biden. Después de un periodo de 4 años de aislacionismo y populismo en la Casa Blanca, el demócrata trae una propuesta que reincorpora aspectos como el multilateralismo, la lucha contra el cambio climático o la justicia social. Si el escenario de vacunación masiva y pronta recuperación económica termina por cumplirse, Biden podría recuperar el apoyo de la comunidad internacional perdido con la administración Trump y el COVID-19, e incluso recuperar el papel central de EE. UU. en la geopolítica y la defensa internacional de los valores de la democracia liberal.

Referencias

- Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (FRA). (2020). *Coronavirus pandemic in the EU - Fundamental Rights Implications*. Luxembourg: Publications Office of the European Union. <https://fra.europa.eu/en/publication/2020/covid19-rights-impact-november-1#TabPubKeyfindings1>
- Al Jazeera. (2020, 3 de junio). *Coronavirus: Travel restrictions, border shutdowns by country*. <https://www.aljazeera.com/news/2020/6/3/coronavirus-travel-restrictions-border-shutdowns-by-country>
- Alfano, V. y Ercolano, S. (2020). The Efficacy of Lockdown Against COVID-19: A Cross-Country Panel Analysis. *Applied Health Economics and Health Policy*, 18, 509-517. <https://doi.org/10.1007/s40258-020-00596-3>
- Badger, E. y Parlapiano, A. (2020, 9 de mayo). Government Orders Alone Didn't Close the Economy. They Probably Can't Reopen It. *The New York Times*. <https://www.nytimes.com/2020/05/07/upshot/pandemic-economy-government-orders.html>
- BBC. (2020a, 24 de marzo). Coronavirus: Wuhan to ease lockdown as world battles pandemic. *BBC News*. <https://www.bbc.com/news/world-asia-china-52016139>
- BBC. (2020b, 8 de diciembre). COVID-19 vaccine: First person receives Pfizer jab in UK. *BBC News*. <https://www.bbc.com/news/uk-55227325>
- Blais, A., Bol, D., Giani, M. y Loewen, P. J. (2020). The effect of COVID-19 lockdowns on political support: Some good news for democracy? *European Journal of Political Research*, 60(2), 497-505. <https://doi.org/10.1111/1475-6765.12401>

- Bloomberg. (2020, 24 de marzo) . *China to Lift Lockdown Over Virus Epicenter Wuhan on April 8*. <https://www.bloomberg.com/news/articles/2020-03-24/china-to-lift-lockdown-over-virus-epicenter-wuhan-on-april-8>
- Brady, N. F. (1988). *Report of the Presidential Task Force on Market Mechanisms*. Washington: US Government Printing Office.
- Brockmann, D. y Helbing, D. (2013). The hidden geometry of complex, network-driven contagion phenomena. *Science*, 342, 1337-1342. <https://doi.org/10.1126/science.1245200>
- Chinazzi, M. (2020). The effect of travel restrictions on the spread of the 2019 novel coronavirus (COVID-19) outbreak. *Science*, 368(6489), 395-400. <https://doi.org/10.1126/science.aba9757>
- Comín, F. (2011). *Historia económica mundial. De los orígenes a la actualidad*. Madrid: Alianza Editorial.
- Dombey, D. (2021, 14 de abril). Political polarisation hampers Spain's pandemic response. *Financial Times*. <https://www.ft.com/content/8dc8850a-c912-4c0b-bd03-3758fb528698>
- El Sol. (1918, 22 de mayo). Una Epidemia en Madrid. <http://hemerotecadigital.bne.es/issue.vm?id=0000188150ysearch=ylang=es>
- Erkoreka, A. (2009). Origins of the Spanish Influenza pandemic (1918-1920) and its relation to the First World War. *Journal of Molecular and Genetic Medicine*, 3(2), 190-194.
- European Parliamentary Research Service. (2020). *States of emergency in response to the coronavirus crisis: Situation in certain Member States*. Bruselas: Parlamento Europeo. https://www.europarl.europa.eu/thinktank/es/document.html?reference=EPRS_BRI%282020%29649408
- Fearon, P. (1987). *War, Prosperity, and Depression: The U.S. Economy, 1917–1945*. Oxford: Philip Allan.
- Flaxman, S. (2020). Estimating the effects of non-pharmaceutical interventions on COVID-19 in Europe. *Nature*, 584, 257-261.
- International Monetary Fund [FMI]. (2020, octubre). *World Economic Outlook. A Long and Difficult Ascent*. <https://www.imf.org/es/Publications/WEO/Issues/2020/09/30/world-economic-outlook-october-2020>
- FMI. (2021, abril). *World Economic Outlook. Managing Divergent Recoveries*. <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2021/03/23/world-economic-outlook-april-2021>
- Friedman, M. y Schwartz, A. J. (1963). *A Monetary History of the United States. 1867-1960*. Princeton: Princeton University Press.
- Galbraith, J. K. (1955). *The Great Crash of 1929*. Boston: Houghton Mifflin Harcourt.
- Garside, W. R. (2007). The great depression, 1929-33. En M. J. Oliver, y A. D. H., *Economic Disasters of the Twentieth Century* (pp. 51-82). Cheltenham: Edward Elgar.
- Habibi, R. (2020). Do not violate the International Health Regulations during the COVID-19 outbreak. *The Lancet*, 395(10225), 664-666. [https://doi.org/10.1016/S0140-6736\(20\)30373-1](https://doi.org/10.1016/S0140-6736(20)30373-1)

- Hardach, G. (1977). *The First World War 1914–1918*. Berkeley: University of California Press.
- Haug, N., Geyrhofer, L., Londei, A., Dervic, E., Desvars-Larrive, A., Loreto, V. y Klimek, P. (2020). Ranking the effectiveness of worldwide COVID-19 government interventions. *Nature Human Behaviour*, 4, 1303-1312. <https://doi.org/10.1038/s41562-020-01009-0>
- Holder, J. (2021, 21 de abril). Tracking Coronavirus Vaccinations Around the World. *The New York Times*. <https://www.nytimes.com/interactive/2021/world/covid-vaccinations-tracker.html>
- Jacks, D. (2006). What Drove 19th Century Commodity Market Integration? *Explorations in Economic History*, 43, 383-412. <https://doi.org/10.1016/j.eeh.2005.05.001>
- Johnson, N., y Mueller, J. (2002). Updating the accounts: global mortality of the 1918-1920 “Spanish” influenza pandemic. *Bulletin of the History of Medicine*, 76(1), 105-115. <https://doi.org/10.1353/bhm.2002.0022>
- Keynes, J. M. (1919). *Las Consecuencias Económicas de la Paz*. <https://puntocritico.com/ausaj-puntocritico/documentos/Keynes.pdf>
- Levitsky, S. y Way, L. (2020). The New Competitive Authoritarianism. *Journal of Democracy*, 31(1), 51-65. <https://doi.org/10.1353/jod.2020.0004>
- Lobo-Guerrero, C. (2020, 25 de Septiembre). Populismo y coronavirus: ¿qué sucede cuando un presidente ignora los criterios científicos durante una pandemia? *Salud con Lupa*. <https://saludconlupa.com/comprueba/populismo-y-coronavirus-que-sucede-cuando-un-presidente-ignora-los-criterios-cientificos-durante-una-pandemia/>
- Maddison, A. (2003). Historical Statistics for the World Economy: 1 - 2008 AD. *Groningen Growth and Development Centre*. <http://www.ggdc.net/maddison/oriindex.htm>
- Martín-Aceña, P. (2011). *Pasado y presente: de la gran depresión del siglo XX a la gran recesión del siglo XXI*. Bilbao: Fundación BBVA.
- Meier, B. M., Habibi, R. y Yang, Y. T. (2020). Travel restrictions violate international law. *Science*, 367(6485), 1436. <https://doi.org/10.1126/science.abb6950>
- Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones. (2020). Ingreso Mínimo Vital. *Seguridad Social*. <http://www.seg-social.es/wps/portal/wss/internet/Trabajadores/PrestacionesPensionadas/65850d68-8d06-4645-bde7-05374ee42ac7>
- Minxi, Z. (2020, 9 de mayo). Europe reopens with caution, but questions about early cases remain. *CGTN*. <https://news.cgtn.com/news/2020-05-09/Europe-reopens-with-caution-but-questions-about-early-cases-remain-QLcBrzEhtC/index.html>
- Mishkin, F. S. (1978). The household balance sheet and the Great Depression. *Journal of Economic History*, 37, 918-937.
- Mougel, N. (2011). *World War I casualties*. Reperes: Centre européen Robert Schuman. <http://www.centre-robert-schuman.org/userfiles/files/REPERES%20%E2%80%93%20module%201-1-1%20-%20explanatory%20notes%20%E2%80%93%20World%20War%20I%20casualties%20%E2%80%93%20EN.pdf>
- Mueller, J. E. (1970). Presidential popularity from Truman to Johnson. *American Political Science Review*, 64, 18-34.

- Mueller, J. E. (1973). *War, Presidents, and Public Opinion*. Nueva York: Wiley.
- Mukherjee, S. (2021, 26 de abril). More than 1 billion COVID vaccine doses have been administered around the world. *Fortune News*. <https://fortune.com/2021/04/26/covid-vaccine-tracker-update-billion-doses-shots-worldwide-pfizer-moderna-johnson-johnson-coronavirus-vaccines/>
- Müller, T. y Schulten, T. (2020). Ensuring fair Short-Time Work - a European overview. *ETUI Research Paper - Policy Brief 07/2020*. <https://ssrn.com/abstract=3604092>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. (2020, 12 de octubre). *Job retention schemes during the COVID-19 lockdown and beyond*. OECD Policy Responses to Coronavirus (COVID-19). <https://www.oecd.org/coronavirus/en/policy-responses>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. (2021). *Quarterly GDP (Indicator)*. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos: <https://data.oecd.org/gdp/quarterly-gdp.htm#>
- Organización Internacional del Trabajo [OIT]. (2020, 19 de agosto). *The impact of the COVID-19 pandemic on jobs and incomes in G20 economies*. https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/how-the-ilo-works/multilateral-system/g20/reports/WCMS_756331/lang-en/index.htm
- OIT. (2021, 25 de enero). *ILO Monitor: COVID-19 and the world of work. 7th edition*. https://www.ilo.org/global/topics/coronavirus/impacts-and-responses/WCMS_767028/lang-en/index.htm
- Olney, M. L. (1991). *Buy Now, Pay Later: Advertising, Credit, and Consumer Durables in the 1920s*. Chapel Hill: University of North Carolina Press.
- OMC. (2021, 31 de marzo). *El comercio mundial listo para una recuperación sólida, aunque desigual, después de la pandemia de COVID-19*. https://www.wto.org/spanish/news_/pres21_s/pr876_s.htm
- OMS. (2005). *Reglamento Sanitario Internacional. WHA58.3 (3.ª ed.)*. Ginebra: Organización Mundial de la Salud.
- Patterson, K. D. y Pyle, G. F. (1991). The Geography and Mortality of the 1918 Influenza Pandemic. *Bulletin of the History of Medicine*, 65(1), 4-21.
- Persson, K. G. (2010). *An Economic History of Europe: Knowledge, Institutions and Growth, 600 to the Present*. Cambridge: Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511800610>
- Peytibi, X. (2020 de Abril de 30). *El efecto Rally round the flag y la COVID-19 en el liderazgo de Trump y mundial*. <https://www.gutierrez-rubi.es/2020/04/30/el-efecto-rally-round-the-flag-y-la-covid-19-en-el-liderazgo-de-trump-y-mundial-us-2020/>
- Rae, J. B. (1959). *American Automobile Manufacturers: The First Forty Years*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Rahman, M. et al. (2021). Mental Distress and Human Rights Violations During COVID-19: A Rapid Review of the Evidence Informing Rights, Mental Health Needs, and Public Policy Around Vulnerable Populations. *Frontiers in Psychiatry*, 11, 1464. <https://doi.org/10.3389/fpsyt.2020.603875>

- Rauchway, E. (2008). *The Great Depression and the New Deal: A Very Short Introduction*. Nueva York: Oxford University Press.
- Reinhart, C. M. y Rogoff, K. (2009). *This Time is Different. Eight Centuries of Financial Folly*. Princeton: Princeton University Press.
- Romei, V. (18 de Abril de 2021). Global savers' \$5.4tn stockpile offers hope for post-Covid spending. *Financial Times*. <https://www.ft.com/content/8cbfe40d-1ce1-4dc6-bcb2-1314b77b9443?>
- Romer, C. (1990). The Great Crash and the Onset of the Great Depression. *The Quarterly Journal of Economics*, 105(3), 597-624. <https://doi.org/10.2307/2937892>
- Roosevelt, F. D. (1935, 4 de enero). Annual Message to Congress. *The American Presidency Project*. www.presidency.ucsb.edu
- Samuelson, P. (1979). Myths and Realities about the Crash and the Depression. *Journal of Portfolio Management*, 6, 7-10. <https://doi.org/10.3905/jpm.1979.408711>
- Schumpeter, J. A. (1939). *Business Cycles: A Theoretical, Historical, and Statistical Analysis of the Capitalist Process* (Vol. 2). Nueva York: McGraw-Hill.
- Taubenberger, J. K. y Morens, D. M. (2006). 1918 Influenza: The Mother of All Pandemics. *Emerging Infectious Diseases*, 12, 15-22. <https://doi.org/10.3201/eid1209.05-0979>
- Temin, P. (1976). *Did Monetary Forces Cause the Great Depression?* Nueva York: Norton.
- The Conference Board. (2021, 14 de abril). *Global Consumer Confidence*. <https://conference-board.org/data/bcicountry.cfm?cid=15>
- The New York Times. (2021, 13 de abril). *COVID-19: Pace of U.S. Vaccinations Accelerates*. <https://www.nytimes.com/live/2021/03/12/world/covid-19-coronavirus>
- U.S. Department of Homeland Security. (2020, 17 de marzo). *Fact Sheet: DHS Notice of Arrival Restrictions on China, Iran and Certain Countries of Europe*. <https://www.dhs.gov/news/2020/03/17/fact-sheet-dhs-notice-arrival-restrictions-china-iran-and-certain-countries-europe>
- Wu, Y.-C., Chen, C.-S. y Chan, Y.-J. (2020). The outbreak of COVID-19: An overview. *Journal of the Chinese Medical Association*, 83(3), 217-220. <https://doi.org/10.1097/JCMA.000000000000270>
- Yam, K. C., Jackson, J. C., Barnes, C. M., Lau, J., Qin, X. y Lee, H. Y. (2020). The rise of COVID-19 cases is associated with support for world leaders. *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 117(41), 25429-25433. <https://doi.org/10.1073/pnas.2009252117>



¿Y QUÉ HACEMOS CON LOS INDIOS? TRUMP, LOS INDÍGENAS ESTADOUNIDENSES Y LA CRISIS DEL COVID-19

And What Do We Do with the Indians? Trump, the Native Americans and the COVID-19 Crisis

Prof.^a Dra. Izaskun Álvarez Cuartero

Profesora titular de Historia de América. Universidad de Salamanca

E-mail: izaskun@usal.es

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2828-4581>



La implacable realidad de la pandemia de COVID-19 en Estados Unidos ha puesto de relieve las deficiencias de su sistema sanitario en relación con un grupo poblacional que históricamente se ha visto sometido a una permanente exclusión, las naciones indígenas estadounidenses. Este artículo pretende ofrecer una visión panorámica de los desencuentros que ha mantenido la administración de Donald Trump con las naciones indias, analizando sus antecedentes, cómo se ha organizado y regulado la atención sanitaria y las consecuencias que la pandemia ha tenido en las tribus indígenas.



The relentless reality of COVID-19 pandemic in the United States has emphasized the failure in its sanitary system in relation to a population group that has been subject to permanent exclusion, the Native American nations. This article aims to provide an overview of the disagreements between the Donald Trump administration and the Indian nations, analyzing their background, how health care has been organized and ruled and the consequences that the pandemic has had on the indigenous tribes.



COVID-19; indígenas estadounidenses y nativos de Alaska; políticas de salud pública; condiciones sociales y sanitarias en las reservas indias.



COVID-19; American Indians and Alaska Natives; public health policies; social and health conditions in Indian reservations.

Recibido: 02/01/2021. Aceptado: 17/11/2021



1. Introducción

Thašúŋke Witkó (Caballo Loco) fue asesinado en 1899 de un certero golpe de bayoneta en la espalda cuando intentaba escapar de sus vigilantes en Fort Robinson; aunque el relato sobre su muerte no es del todo verosímil, permite intuir el trato que recibió durante su cautiverio. Atrás quedaban sus hazañas en la Guerra de las Black Hills, inspiradas por el jefe lakota Tháŋŋka Iyoŋŋka (Toro Sentado), por recuperar el espacio simbólico que representaban esas montañas. El enfrentamiento con las tropas del gobierno en la mitificada batalla de Little Big Horn (1876) fue nefasto a largo plazo. La derrota de Custer y su cinematográfico Séptimo de Caballería se proyectó en la memoria nacional estadounidense durante todo el siglo XX. En el invierno de 1890, Toro Sentado fue asesinado en una celada al amanecer, en su casa de la reserva de Standing Rock, Dakota. Dos décadas más tarde, el sonoreense Gerónimo moría en Fort Sill, Oklahoma, proscrito, alcoholizado y en la miseria, después de años de haber sido exhibido como un animal por exposiciones de todo el país, al igual que Toro Sentado, que durante años formó parte del espectáculo de Bufalo Bill. La política activa de hostigamiento, traslado y reducción en reservas comenzó en la década de 1830 con la *Indian Removal Act*, aprobada por el Congreso de los Estados Unidos y rubricada por el presidente Andrew Jackson. La presión sobre las comunidades indígenas y sus líderes para que se trasladaran hacia el oeste provocó abusos, engaños de todo tipo, enfrentamientos y la dolorosa sensación de saberse despojados de sus tierras originarias, con todo el dramatismo que supuso la pérdida de modos de subsistencia con una extraordinaria carga cultural y alegórica. La estrategia de acoso de Jackson fue continuada por Martin van Buren, que pasaría a la posteridad del inventario de ultrajes indígenas como el responsable de la muerte de cuatro mil cheroquis en la dolorosa *Trail of Tears* de 1838. Los desplazamientos indígenas hacia la futura Oklahoma afectaron a grupos de procedencia muy diversa, como los seminolas de la Florida, los chactas (Choctaws) del curso inferior del Misisipi, o los grupos muscoghi (Muscogee, nación Creek), al sureste, y chicachas (Chickasaws), en las actuales Tennessee y Alabama (Monge, 1999; Prucha, 1986).

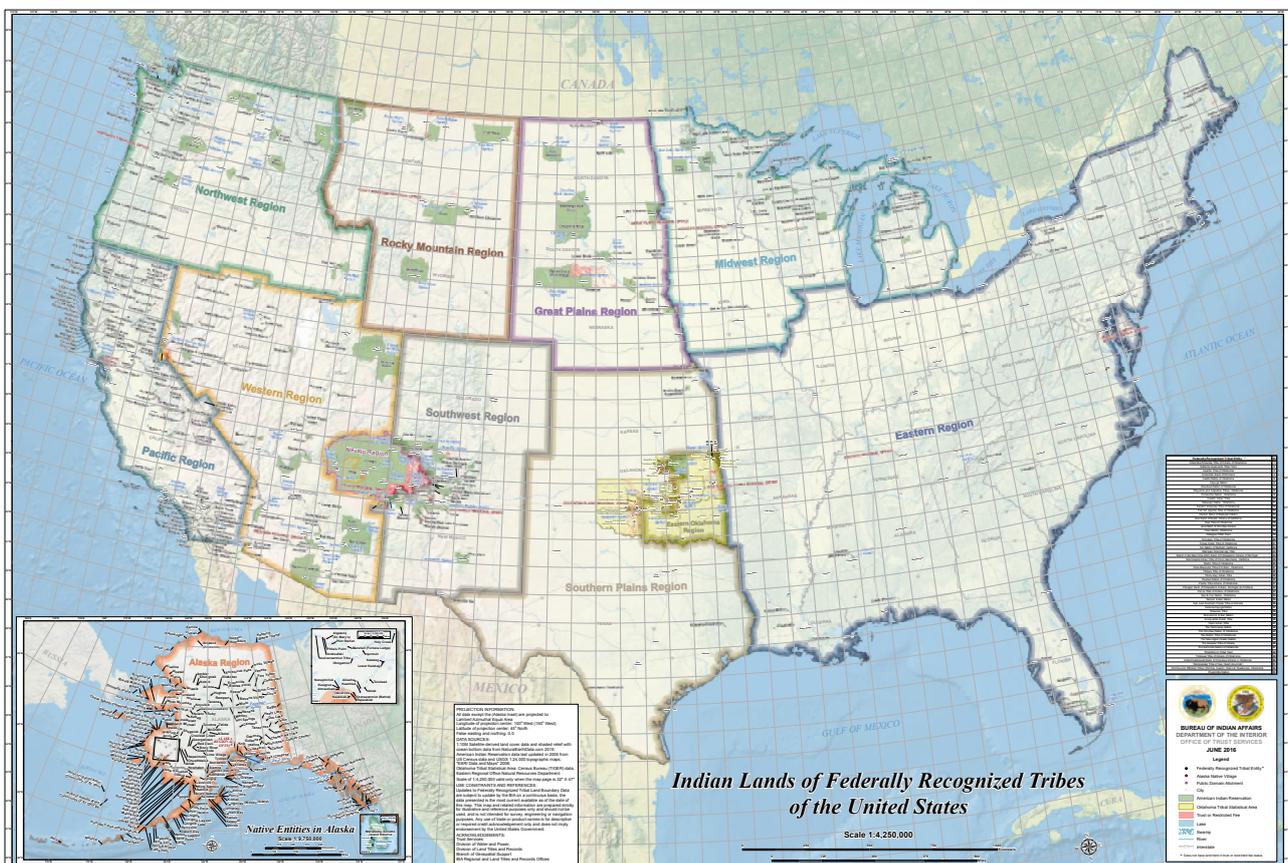
Esta primera etapa histórica, de despojo y reducción, generó también una laberíntica y confusa legislación que ha afectado directamente a la situación de la población indígena hasta el presente¹. La *Marshall Trilogy* (1823-1832) marcaría el inicio de una serie de demandas y veredictos sobre el derecho al autogobierno y la propiedad de las tierras. Las tres primeras sentencias del que fuera presidente del Tribunal Supremo, John Marshall, establecieron la jurisdicción federal sobre la estatal en los asuntos indios, la autoridad de los órganos tribales para dirimir los asuntos internos y su declaración como naciones independientes pero sujetas al gobierno de Washington. Le seguirían otra batería de dictámenes, con la *Plenary Power Trilogy* (1883-1903), la Ley Pública 280 de 1953, la sentencia del caso *Williams vs. Lee* (1959) y más de una veintena de resoluciones sobre impuestos, enjuiciamientos a infractores de las leyes internas, inmunidad soberana tribal, demandas civiles por impagos, exclusión de personas de las tierras indígenas, ausencia de capacidad de enjuiciamiento para individuos no indígenas, cobro de impuestos a empresas externas por explotación de recursos y un largo etcétera de denuncias, recursos y apelaciones (Fletcher, 2015).

La derrota de Custer y su cinematográfico Séptimo de Caballería se proyectó en la memoria nacional estadounidense durante todo el siglo XX

¹ En 1941 Felix Cohen publicó el *Handbook of Federal Indian Law*, un ingente trabajo de compilación de las leyes y tratados firmados desde el comienzo de la colonización entre el gobierno y las tribus. Este abogado fue el artífice de la Indian Reorganization Act (IRA, o Ley Wheeler-Howard), promovida por el presidente Franklin D. Roosevelt dentro de las acciones de la Indian New Deal. El libro tiene varias adendas que el equipo editorial lanza cada cierto tiempo con nuevas incorporaciones legislativas (Cohen y Newton, 2012).

Los problemas jurisdiccionales y la tenencia de la tierra representan el eje vertebrador de las reivindicaciones de las autoridades tribales de las más de 12 oficinas regionales, 83 agencias y 53 entidades tribales reconocidas a nivel federal. El número de reservas ronda las 326, ocupando algo más de 56 millones de acres en fideicomiso. Una reserva puede tener una o varias oficinas regionales con diferentes agencias (véase mapa). Por ejemplo, la región navajo, la más extensa, con 16 millones de acres, esparce su territorio por los estados de Utah, Nuevo México y Arizona, posee dos oficinas regionales y varias agencias específicas, como las de Chinle, Laguna y Hopi. En Montana, la oficina regional de las Montañas Rocosas tiene activas dos agencias, la Crow y la de Northern Cheyenne. El censo de indios americanos y nativos de Alaska que se reconocen como tales se estima en 5,2 millones personas, lo que supone un 1,5% de la población total de los Estados Unidos. Se dividen en 561 tribus reconocidas, de las cuales cerca de un millón de individuos vive en reservas (U.S. Bureau of Indian Affairs, 2007). Como he indicado, la propiedad y calidad de la tierra suponen unas de las principales razones para explicar los problemas de pobreza endémica de muchos de estos territorios, ya que las tierras no pueden ser vendidas y tampoco privatizadas. Son tierras de la comunidad y, por tanto, no pueden ser utilizadas para avalar una hipoteca o para asentarse a largo plazo (Leonard et al., 2016). Esta circunstancia está íntimamente ligada a la fiscalidad de las reservas, donde los indígenas no tributan sobre la propiedad y tampoco se abonan impuestos estatales sobre los ingresos obtenidos en una reserva.

Imagen 1. Mapa de reservas indias



Asimismo, la instalación de los casinos en sus tierras no ha favorecido la imagen de estas comunidades, a las que se ha asociado con ingresos desmesurados, prácticas corruptas y delictivas y malos hábitos que no benefician precisamente a su desarrollo y prosperidad. En 2019 las ganancias alcanzaron los 34,6 millardos de dólares, aumentando en un 2,5% respecto al año anterior. La Comisión Nacional Indígena del Juego es la agencia federal independiente que regula las operaciones de más de 420 establecimientos, repartidos en 28 estados, de los que se benefician unas 240 comunidades (National Indian Gaming Commission, 2020); se trata de una actividad que ha producido “tribal economic development, selfsufficiency, and strong governments. Gaming profit is used by tribes to fund government operations, develop infrastructure, support social and economic programs and services, and finance other business ventures” (Schaap y González, 2021, p. 10). A pesar del notable impacto socioeconómico del juego y la riqueza que ha generado durante años (Schaap, 2010, p. 383), la Partnership with Native Americans, una de las organizaciones gubernamentales más importantes vinculada directamente a los indígenas, con más de treinta años de experiencia sobre el terreno, indica que las condiciones de vida en numerosas reservas son comparables a las del Tercer Mundo. La infravivienda, el desempleo, la violencia doméstica, el alcoholismo o la drogadicción son los problemas crónicos en los asentamientos, junto con una esperanza de vida inferior en cinco años al resto de estadounidenses debido, sobre todo, a la precaria atención sanitaria (falta de consultorios, farmacias, hospitales, planes de prevención o de higiene). Esta situación repercute directamente en tasas muy elevadas de enfermedades como depresión, malnutrición, diabetes, cáncer, VIH, tuberculosis, enfermedades de las vías respiratorias, hepáticas (como cirrosis) y cardiopatías que afectan tanto a la población infantil como a los adultos. Las agresiones y muertes violentas por homicidio o suicidio son otra de las causas que denuncia el Servicio Indio de Salud que cubre las necesidades de tan solo 2,56 millones de indígenas de la población total (Indian Health Service [en adelante IHS], 2020).

Las agresiones y muertes violentas por homicidio o suicidio son otra de las causas que denuncia el Servicio Indio de Salud que cubre las necesidades de tan solo 2,56 millones de indígenas de la población total

2. “They don’t look like Indians to me”: un breve apunte de un largo desencuentro

Las relaciones de Donald Trump con los indígenas han venido marcadas por las tensiones originadas por el negocio del juego, en el que tuvo importantes intereses con anterioridad a su etapa presidencial. Sus inversiones en Atlantic City, con el Trump Taj Mahal a la cabeza, fueron un intento fallido de superar los ingresos que se generaban en los casinos de Las Vegas. Durante las décadas de los ochenta y noventa se convirtió en el jefe del juego de la Costa Este y obtuvo beneficios considerables. La mala gestión de los mismos, la transferencia de sus deudas personales a los casinos y el traslado de su fracaso a los inversores provocaron que abandonase lo que en un principio él mismo auguraba como uno de sus mayores éxitos empresariales (Buettner y Bagli, 2016). Las consecuencias económicas fueron leves para Trump si las comparamos con los desacuerdos con las comunidades indígenas, causados por su abrupta irrupción en los asuntos relativos al juego. Un nicho de negocio monopolizado en todo el país, salvo Nevada y New Jersey, por la National Indian Gaming Commission. La intervención de Trump en el Congreso el 5 de octubre de 1993, denunciando que la mafia se estaba haciendo con el control de los casinos regentados por los indígenas, ha pasado a la posteridad (Boburg, 2016). Afirmó que las reservas indias habían caído bajo la influencia de las bandas organizadas. Se llegó a probar que fue él quien financió a través de terceros, invirtiendo cerca de un millón de dólares, anuncios que mostraban a miembros de la comunidad St. Regis Mohawk como traficantes de cocaína y delincuentes profesionales. También

llegó a sugerir que los nativos americanos de piel oscura en Connecticut estaban fingiendo su ascendencia para hacerse pasar por indígenas y entrar en el negocio.

La famosa frase: “They don’t look like Indians to me” mostraba los estereotipos y prejuicios que le invaden. La batalla por el control del juego estaba detrás de esta campaña de claros tintes racistas. Por ejemplo, en 1992 los Mashantucket Pequot inauguraron el complejo de juego más grande del hemisferio occidental, el Foxwoods Casino en Connecticut, y en 1996 abrió sus puertas el Mohegan Sun, el segundo casino indio del estado (Silverman, 2016). Es obvio que la posición del magnate y sus declaraciones agresivas marcaron el futuro de sus relaciones con los indígenas como presidente, dañando irremediamente su imagen ante la opinión pública por sus continuas descalificaciones a sus contrincantes. Las veladas acusaciones de que las naciones indias tenían privilegios fiscales, la confiscación de varios acres de tierra de la nación Mashpee Wampanoag, ya como presidente, o las protestas por la construcción del oleoducto Keystone XL entre Nebraska y Canadá, no han ayudado a relajar el tenso diálogo entre la Casa Blanca de la era Trump y los nativos americanos.

En noviembre de 2017, en una audiencia con veteranos navajos de la Segunda Guerra Mundial y, paradójicamente, bajo un retrato de Andrew Jackson, el presidente llamó Pocahontas a la senadora demócrata Elisabeth Warren, quien había manifestado que sus ancestros eran indígenas (Hirschfeld Davies, 2017). Por otro lado, las declaraciones de Warren sobre su ascendencia cherokee causaron malestar entre sus líderes, lo que llevó a denunciar la impostura, cada vez más frecuente, de apelar al origen indio para ganar votos y congraciarse con ellos para redimir el sentimiento de culpa por el genocidio del siglo XIX. Las decisiones de la senadora tampoco ayudaron: en un intento de aclarar que no había mentido en su afirmación se sometió a una prueba de ADN. Decisión absolutamente errónea, pues la identidad y pertenencia a una comunidad no se miden en un análisis de sangre. El secretario de Estado de la nación cherokee, Chuck Hoskin Jr., emitió un comunicado explicando que “las pruebas de ADN no pueden demostrar que la señora Warren sea cherokee o de cualquier otra tribu. Las tribus establecen sus propios requisitos de ciudadanía, sin mencionar que las pruebas de ADN no distinguen entre los numerosos grupos indígenas de América del Norte y del Sur” (Astor, 2018).

El racismo por omisión es un problema endémico que ha vuelto a salir a la luz en las últimas elecciones presidenciales. Los medios de comunicación han ignorado la importante participación en las votaciones de la población navajo, que hicieron posible que Biden ganara Arizona (Reid, 2020a). Esto es una pequeña muestra de la discriminación y políticas racistas que han venido sufriendo los indígenas en Estados Unidos, no solo durante la presidencia de Trump sino desde el período colonial (Berger, 2009; Reid, 2020b).

La famosa frase: “They don’t look like Indians to me” mostraba los estereotipos y prejuicios que le invaden

3. El Indian Health Service y el inicio de la asistencia sanitaria

El Indian Health Service es una agencia dependiente del Departamento de Salud y Servicios Humanos del Gobierno federal y la encargada de velar por la salud de los indígenas residentes en Estados Unidos. Fue creada en 1955 como resultado del traspaso de competencias desde el U.S. Bureau of Indians Affairs; se trata de un servicio gratuito, financiado y gestionado por la administración federal. Los pueblos nativos, el personal militar, los veteranos con discapacidades generadas por el servicio activo y los presos que cumplen condena en las prisiones federales

son los únicos sectores de población que reciben cuidados sanitarios sufragados con fondos públicos². La IHS es una gran infraestructura de salud que se ha afianzado durante las últimas décadas. Proporciona un sistema integral de dotación de servicios a los grupos indígenas reconocidos por el gobierno federal en 37 estados de la Unión. La asistencia está dividida en doce áreas: Alaska, Albuquerque, Bemidji, Billings, California, Grandes Llanuras, Nashville, Navajo Area, Oklahoma, Phoenix, Portland y Tucson. Cada una de estas áreas cuenta, a su vez, con organizaciones tribales de atención médica con financiación propia o mixta. Por ejemplo, Alaska tiene 37 organizaciones que ofrecen atención sanitaria exclusiva para sus miembros en colaboración con el IHS. Dentro de las prestaciones del IHS, la red asistencial es reticular, cuenta con hospitales, clínicas, centros de educación para la salud y de desintoxicación, ambulatorios, clínicas dentales y pediátricas. Son 826 instalaciones en total, repartidas entre las reservas y los núcleos urbanos más importantes. El destino del presupuesto es discutido por los representantes tribales y la justificación de los gastos debe presentarse a los comités específicos del Congreso y del Senado. Hasta 2020, la dirección de la agencia ha estado regida por varios miembros de la Armada: los contraalmirantes Michael D. Weahkee, de la tribu zuni y Chris Buchanan, de la nación seminola; el resto de la junta directiva, hasta un total de seis, son indígenas civiles, salvo el jefe médico, el capitán Michael Toedt.

La asistencia sanitaria a los pueblos indígenas se incluye en algunos tratados desde 1836 y ha estado vinculada al Departamento de Guerra a través de la Oficina de Asuntos Indígenas (U.S. Bureau of Indian Affairs); paralelamente, las misiones evangelizadoras suplieron la falta de atención médica durante años. En 1849, la Oficina quedó adscrita al Departamento de Interior, hacia 1880 trabajaban en los consultorios 77 médicos, a todas luces insuficientes para el conjunto del país. Se ocupaba del suministro de material médico y promovió campañas de vacunación, como las del sarampión o la viruela. El objetivo del gobierno era mantener libre de contagio a la población de los destacamentos militares en los fuertes y su área de influencia, de ahí que sus primeras acciones estuvieran encaminadas a paliar las epidemias que causaban importantes estragos (Shelton, 2004, pp. 4-6). Desde el inicio del proceso de conquista, las enfermedades y el alcohol se han comportado como excepcionales agentes colonizadores, muchas veces más eficaces que las armas (Edwards y Kelton, 2020).

La política de asimilación y la *General Allotment Act* de 1887, junto al eficaz y trágico sistema de las Residential Schools for Indigenous Children, también conocidas como Boarding Schools, provocaron la transmisión de enfermedades como el tifus, la tuberculosis, la neumonía o el tracoma desde finales del siglo XIX hasta la segunda mitad del siglo XX (Adams, 1995; Child, 2000). Además, las consecuencias psicológicas sobre varias generaciones de indígenas fueron dramáticas. Se calcula que en 1925 había en los pensionados cerca de sesenta mil niños. El desarraigo motivado por la separación de sus familias, la brutal represión cultural que les impedía hablar su lengua o seguir sus costumbres ancestrales además de los abusos sexuales y el régimen de violencia generalizado afectaron negativamente a muchos individuos que pasaron por estos internados. Eran perfectas máquinas biopolíticas de asimilación forzada de la población indígena, financiadas por el Bureau of Indian Affairs y atendidas por misiones evangelizadoras o funcionarios del Estado. El caso de la Carlisle Indian Industrial School de Pensilvania,

La IHS es una gran estructura de salud que se ha afianzado durante las últimas décadas. Proporciona un sistema integral de prestación de servicios a los grupos indígenas reconocidos por el gobierno federal en 37 estados de la Unión

2 El Medicare para mayores de 65 años, ciertas minusvalías y las enfermedades renales graves también son financiadas por el Estado. Según la Organización Panamericana de la Salud, el Medicaid, el seguro de salud de los gobiernos estatales para personas sin recursos cofinanciado por el gobierno federal presta asistencia a unos 36 millones de personas (*Perfil de Sistemas y Servicios de Salud*, 2002, p. ii).

en funcionamiento de 1879 a 1918, fue uno de los más crueles de americanización y reidentificación de la población originaria; los fallecimientos por enfermedad o malnutrición fueron habituales. Por sus instalaciones pasaron 10.500 estudiantes de la mayoría de grupos étnicos de Estados Unidos, incluso llegaron a admitir alumnos puertorriqueños (Fear-Segal y Rose, 2016, p. 5). Todavía hoy las depresiones, los suicidios y el abuso de alcohol y estupefacientes pueden considerarse consecuencias derivadas de las prácticas represivas seguidas en esas instituciones, la última de las cuales cerró sus puertas en 1973. El sistema de internado de niños y jóvenes indígenas en Canadá, Estados Unidos y Australia es reconocido como una práctica genocida contra las poblaciones nativas de estos países (McDonald, 2007).

4. El COVID-19: un nuevo reto para el sistema de salud indígena

El secretario de Salud y Servicios Humanos durante el gobierno de Donald Trump, Alex Azar, lideró a primeros de 2020 el Grupo de Trabajo del Presidente sobre el Coronavirus³. La pandemia exigió medidas contundentes por parte de las autoridades sanitarias, a pesar de la pésima imagen de incredulidad frente al problema que transmitía Trump. La gravedad de la situación provocó la sustitución de Azar por el vicepresidente Mike Pence al declararse el estado de emergencia de salud pública. La primera medida excepcional que se tomó fue incrementar el presupuesto para afrontar la crisis sanitaria, sobre todo en las poblaciones más vulnerables al contagio o en riesgo de pobreza. El Indian Health Service recibió 2,4 millardos de dólares de los fondos federales (IHS, 2020) para paliar la insuficiente financiación que recibe anualmente la atención sanitaria indígena. Beth Redbird, especialista en sociología de la pobreza, señaló en un estudio de 2020 que uno de cada tres indígenas vivía en la miseria, con una media de ingresos de 23.000 dólares anuales y apuntó que: "Poverty has been, for over a century, a huge part of the conversation about Indigenous well-being, but to a large extent we don't even know what drives Native [American] poverty, what causes it, and where it comes from". A pesar de los esfuerzos que se habían realizado en las últimas décadas por invertir en educación y por elevar el acceso a la Universidad, este rubro seguía suponiendo una rémora para su definitivo desarrollo (Redbird, 2020).

Las condiciones precarias de vida han sido el eje sobre el que han girado las medidas de prevención de la COVID-19. La vigilancia epidemiológica desplegó desde un primer momento una campaña intensiva de información sobre la transmisión y letalidad del virus. El IHS focalizó toda su actividad en concienciar a los líderes indígenas de la seriedad de la pandemia y de la necesidad de colaborar estrechamente con sus respectivos centros de atención primaria. En julio de 2020 la Organización Panamericana de Salud informó de la necesidad de detectar casos positivos a tiempo, rastrear los contactos y aislar a los enfermos. También instó a que se desarrollaran acciones pedagógicas con los profesionales y terapeutas de medicina ancestral para servirse de ellos en la divulgación de los mensajes profilácticos (OPS insta a los países..., 2020). En un primer momento, los mensajes llegaban en inglés, idioma que no es comprendido por la población más anciana de muchas reservas, por lo que era imprescindible la colaboración de los agentes sociales de las comunidades. En la página web del IHS se lanzaba un mensaje

El secretario de Salud y Servicios Humanos durante el gobierno de Donald Trump, Alex Azar, lideró a primeros de 2020 el Grupo de Trabajo del Presidente sobre el Coronavirus

³ Ocupó la Secretaría de Salud desde enero de 2018 hasta el 20 de enero de 2021; el 29 de enero de 2020 fue nombrado presidente de la Comisión Especial de la Casa Blanca sobre el coronavirus, cargo que desempeñó hasta el 26 de febrero de 2020.

advirtiendo de la prohibición de beber el gel desinfectante para manos por contener metanol, un tipo de alcohol no apto para el consumo, informando de que en mayo y junio de 2020 quince personas habían sido hospitalizadas en Arizona y Nuevo México tras haberlo ingerido. Este aviso muestra la importancia de una buena comunicación para evitar este tipo de situaciones en una población con un alto índice de alcoholismo (IHS, 2020).

Pero, ¿cómo lograr estos objetivos en poblaciones con unos índices de pobreza tan elevados, con infraviviendas, en zonas aisladas y escasos hábitos higiénicos? El pésimo ejemplo dado por el presidente Trump durante la pandemia, burlándose de la letalidad del virus y de las vías de contagio, no han ayudado a las campañas de concienciación. La irresponsabilidad presidencial no ha auspiciado la recepción de las pautas de prevención sanitarias, y mucho más en una población que siempre ha visto con recelo los mensajes del gobierno. La falta de empatía con Washington y los enfrentamientos con el presidente en el pasado han significado un difícil escollo a la hora de afrontar la pandemia.

En septiembre de 2020, la directora de la Urban Indian Health Institute, Abigail Echo-Hawk, llamó la atención sobre la urgencia de incluir los indicadores de los efectos de la pandemia entre los indígenas en los datos de salud pública, especialmente de los indígenas residentes en los núcleos urbanos. La falta de una estructura estadística que incorpore las cifras de contagiados de origen indígena imposibilita, según Echo-Hawk, el despliegue de políticas de salud pública. La incorporación de la población indígena en los censos o estadísticas estatales y federales supone un problema histórico que sigue sin resolverse en la actualidad, debido principalmente a la taxonomía racial en la que se basan los cuestionarios a la hora de recoger datos. La clasificación estanca de caucásicos, negros, hispanos y otros grupos limita escandalosamente la realidad poblacional y diversa del país (Wade, 2020). Los datos proporcionados por el IHS a finales de diciembre de 2020 (véase cuadro de contagiados de COVID-19) no contabilizan los fallecimientos, tan solo proporcionan los datos de los test realizados. Un reciente estudio estimaba en 1 134 las muertes registradas en el primer semestre del año, cifra que se disparó hasta las 2 689 a principios de diciembre. El número total de fallecidos del 1 de enero al 30 de junio fue de 5,8 muertes por 100 000 habitantes, lo que se traduce en un porcentaje 1,8 veces más alto que la tasa de 30,3 muertes por 100 000 entre la población blanca (VV. AA., 2020).

Cuadro 1. COVID-19 Cases by IHS Area. Data are reported from IHS, tribal, and urban Indian organization facilities, though reporting by tribal and urban programs is voluntary

IHS Area	Tested	Positive	Negative	Cumulative percent positive *	7-day rolling average positivity *
Alaska	415 261	8 802	346 930	2,5%	2,4%
Albuquerque	81 110	6 972	56 369	11,0%	6,6%
Bemidji	111 071	8 174	99 919	7,6%	8,3%
Billings	83 935	6 734	73 697	8,4%	14,0%
California	52 068	4 337	45 481	8,7%	13,5%
Great Plains	119 036	12 548	105 928	10,6%	18,7%
Nashville	49 739	3 798	45 208	7,8%	14,9%
Navajo	187 246	24 377	129 450	15,8%	19,3%
Oklahoma City	338 074	39 966	293 080	12,0%	22,6%

IHS Area	Tested	Positive	Negative	Cumulative percent positive *	7-day rolling average positivity *
Phoenix	130 951	18 007	111 994	13,9%	25,9%
Portland	64 313	5 320	58 133	8,4%	6,1%
Tucson	18 926	1 909	16 791	10,2%	14,2%
TOTAL	1 651 730	140 944	1 382 980	9,2%	13,7%

* Cumulative percent positive and 7-day rolling average positivity are updated three days per week.

Fuente: Indian Health Service: <https://www.ihs.gov/coronavirus/>. Data reflect cases reported to the IHS through 11:59 pm on December 28, 2020

Las organizaciones no gubernamentales proporcionan una radiografía muy distinta a los fríos datos del IHS. La escasez de alimentos básicos en las tiendas de las reservas alejadas de las ciudades imposibilita la compra de suministros, en especial a los ancianos. Este problema se agrava por las restricciones de movilidad y por la falta de una red de atención a personas de la tercera edad o de movilidad reducida. Las solicitudes de alimentos, agua potable, papel higiénico y desinfectante son las demandas habituales a estas ONG (Partnership with Native Americans, 2020). El Center for American Indian Health de la Universidad Johns Hopkins ha centrado sus esfuerzos en coser mascarillas y fabricar protectores faciales para clínicas y hospitales. También se compraron suministros para las comunidades de Whiteriver, así como para la Nación Navajo, en Chinle y Tuba City en Arizona y Shiprock en Nuevo México (Center for American Indian Health, 2020).

El acceso al agua potable es uno de los problemas cruciales en las reservas. El caso de los navajo, el grupo más numeroso de indígena de todo el país, es llamativo: fue el tercer foco de coronavirus nacional en el mes de mayo, con aproximadamente cinco mil contagios y 156 muertes. El 30% de la población no dispone de agua corriente, por lo que guardar las mínimas recomendaciones higiénicas se vuelve imposible. La escasez de camas UVI en los 13 hospitales y clínicas repartidos en una reserva de 174 000 personas ha evidenciado la precariedad del sistema indígena de salud (Sala, 2020).

Según una información publicada por Adam Cancryn en *Politico*, la administración Trump habría retenido cuarenta millones de dólares en ayuda de emergencia a los grupos indígenas con la consiguiente frustración de sus representantes, que han visto imposible enfrentar la rápida expansión del virus. Los pocos recursos de la atención hospitalaria, sin camas suficientes y respiradores caducados —“all they can send right now are expired respirators”, afirmaban las autoridades federales (Cancryn, 2020)— y la falta de test de detección o de laboratorios capaces de atender a la intensa demanda de pruebas sumía en la desesperación a las autoridades tribales. Stacy Bohlen, directora general del National Indian Health Board, órgano colegiado que representa a los gobiernos tribales, declaró que: “This is not the place you want to skimp on resources if you want to hold the tide on this disease” (Cancryn, 2020). Las críticas a la gestión del IHS han arreciado durante el 2020 por su ineficacia y lentitud ante la avalancha de casos en una pandemia de esta magnitud.

La crisis económica derivada del cierre de comercios y empresas durante el confinamiento llevó a presentar en mayo de 2020 una propuesta de cuatro senadores republicanos y demócratas (Tina Smith y Tom Udall, demócratas por el estado de Nuevo México, y James Lankford,

republicano por Oklahoma, y Martha McSally, por Arizona) para ampliar la cobertura de la *Federal Tort Claims Act* a las organizaciones indígenas urbanas que han visto disminuir sus ingresos por el cierre de sus negocios. El senador republicano por Arizona, Rubén Gallego, llevó a consideración de la cámara el mejoramiento de la *Indian Health Care Improvement Act*, con una ley de cobertura para proveedores de salud de los indígenas urbanos (Senators Smith, Lankford..., 2020). Estas iniciativas bipartidistas muestran la sensibilidad y percepción de la realidad indígena estadounidense, independientemente de las opiniones y actitudes negativas del presidente Trump. El caso del senador Gallego respalda esta visión de un ala más moderada dentro del partido republicano y abre la posibilidad a la mejora de las condiciones de vida para los indígenas y otras minorías en Estados Unidos.

5. Consideraciones finales

La pandemia de COVID-19 ha reflejado una vez más la ausencia de políticas públicas de salud para las poblaciones indígenas. Los recursos federales son insuficientes para atender el sistema público sanitario gestionado por el IHS. Sin lugar a duda, la rápida propagación de la pandemia y su alto nivel de letalidad ha sorprendido a todos los gobiernos del mundo. No obstante, ha quedado de manifiesto que las poblaciones más débiles frente a la covid son, obviamente, aquellas que tienen problemas endémicos de desarrollo integral. Pasará tiempo hasta que conozcamos las cifras exactas de contagios y mortandad entre muchas poblaciones indígenas dispersas en todos los continentes o, tal vez, nunca llegaremos a conocerlas. La ausencia de sistemas estadísticos fiables y con plena capacidad operativa han quedado en evidencia incluso en los países del primer mundo, como hemos podido comprobar para el caso de Estados Unidos. Bien es verdad que esta pandemia, como también lo fueron otras, trasluce no solo el endeble sistema de prevención y salud indígenas, sino también los problemas crónicos a los que se han enfrentado estas comunidades y que, después de tantas décadas de gobiernos demócratas y republicanos, parece que no tienen solución.

Las relaciones entre el presidente Trump y los pueblos indígenas nunca han sido buenas y como resultado de estas tensiones el resultado ha sido un olvido insidioso. Las demandas de más fondos por parte de los gobiernos tribales han sido relegadas por Washington, que las han considerado no prioritarias. Esta postura puede contextualizarse en el desprecio general por parte de Trump a reconocer la gravedad de la pandemia, es decir, si no es imprescindible para él ponerse una mascarilla menos lo será para un indígena en un pueblo perdido de Alaska.

Referencias

- Adams, D. W. (1995). *Education for Extinction: American Indians and the Boarding School Experience, 1875-1928*. Lawrence, Kansas: University Press of Kansas.
- Anderson, T. L. (ed.). (2016). *Unlocking the Wealth of Indian Nations*. Lanham: Lexington Books.
- Astor, M. (2018, 17 de octubre). Why Many Native Americans are Angry with Elizabeth Warren. *New York Times*. <https://www.nytimes.com/2018/10/17/us/politics/elizabeth-warren-dna-test.html>

- Berger, B. (2009). Red: Racism and the American Indian. *56 UCLA Law Review* (591), 591-656.
- Boburg, S. (2016, 25 de julio). Donald Trump's Long History of Clashes with Native Americans. *The Washington Post*. https://www.washingtonpost.com/national/donald-trumps-long-history-of-clashes-with-native-americans/2016/07/25/80ea91ca-3d77-11e6-80bc-d06711fd2125_story.html
- Buettner, R. y Bagli, C. V. (2016, 11 de junio). How Donald Trump Bankrupted his Atlantic City Casinos, but still Earned Millions. *New York Times*. <https://www.nytimes.com/2016/06/12/nyregion/donald-trump-atlantic-city.html>
- Cancryn, A. (2020, 20 de marzo). Exclusive: Emergency Coronavirus Funds for American Indian Health Stalled. *Politico*. <https://www.politico.com/news/2020/03/20/coronavirus-american-indian-health-138724>
- Center for American Indian Health. Bloomberg School of Public Health-Johns Hopkins. (2020). <https://caih.jhu.edu/>
- Child, B. J. (2000). *Boarding School Seasons: American Indian Families*. Lincoln: University of Nebraska Press.
- Cohen, F. y Newton, N. J. (2012). *Cohen's Handbook of Federal Indian Law*. New Providence: LexisNexis.
- Edwards, T. S. y Kelton, P. (2020). Germs, Genocides, and America's Indigenous Peoples. *Journal of American History*, 107(1), 52-76.
- Fear-Segal, J. y Rose, S. D. (eds.). (2016). *Carlisle Indian Industrial School. Indigenous Histories, Memories, and Reclamations*. Lincoln: University of Nebraska Press.
- Fletcher, M. L. M. (2015). A Short History of Indian Law in the Supreme Court. *Human Rights Magazine*, 40(4). https://www.americanbar.org/groups/crsj/publications/human_rights_magazine_home/2014_vol_40/vol--40--no--1--tribal-sovereignty/
- Hirschfeld Davies, J. (2017, 27 de noviembre). Trump Mocks Warren as 'Pocahontas' at Navajo Veterans' Event. *New York Times*. <https://www.nytimes.com/2017/11/27/us/politics/trump-elizabeth-warren-pocahontas-navajo.html>
- Indian Health Service. The Federal Health Program for American Indians and Alaska Natives. <https://www.ihs.gov/>
- Leonard, B., Parker, D. P. y Anderson, T. L. (2020). Land Quality, Land Rights, and Indigenous Poverty. *Journal of Development Economics*, 143, 1-55. <https://doi.org/10.1016/j.jdeveco.2019.102435>
- Mc Donald, D. (2007). First Nations, Residential Schools, and the Americanization of the Holocaust: Rewriting Indigenous History in the United States and Canada. *Canadian Journal of Political Science / Revue canadienne de science politique*, 40(4), 995-1015. <https://doi.org/10.1017/S0008423907071107>
- Monge, F. (1999). Un largo camino de lágrimas: la política india de los Estados Unidos de América. *Revista de Indias*, LIX(217), 815-835. <https://doi.org/10.3989/revindias.1999.i217.836>
- National Indian Gaming Commission. <https://www.nigc.gov/>

- Organización Panamericana de Salud (2020, 20 de julio). OPS insta a los países intensificar esfuerzos para evitar una mayor propagación del COVID-19 entre los pueblos indígenas. <https://www.paho.org/es/noticias/20-7-2020-ops-insta-paises-intensificar-esfuerzos-para-evitar-mayor-propagacion-COVID-19>
- Organización Panamericana de Salud. (2002, febrero). Perfil de sistemas y servicios de salud de los Estados Unidos de América. *Programa de Organización y Gestión de Sistemas y Servicios de Salud*. https://www.paho.org/hq/dmdocuments/2010/Perfil_Sistema_Salud_Estados_Unidos_America_2002.pdf
- Partnership with Native Americans. (2020). http://www.nativepartnership.org/site/PageServer?pagename=pwna_home
- Prucha, F. P. (1986). *The Great Father: The United States Government and the American Indians*. Lincoln: University of Nebraska Press.
- Redbird, B. (2020, 24 de febrero). *What Drives Native American Poverty?* Evanston, Illinois: Institute for Policy Research-University of Northwestern Colloquium. <https://www.ipr.northwestern.edu/news/2020/redbird-what-drives-native-american-poverty.html>
- Reid, D. R. (2020a, 20 de noviembre). How Native Americans Shaped Trump's Presidency and Helped Bring Him Down. *The Conversation*. <https://theconversation.com/how-native-americans-shaped-trumps-presidency-and-helped-bring-him-down-150497>.
- Reid, D. R. (2020b). *Native American Racism in the Age of Donald Trump. Historical and Contemporary Perspectives*. Cham, Switzerland: Palgrave Pivot.
- Sala, M. (2020, 26 de mayo). La tribu navaja es el tercer foco de COVID-19 en EE. UU. *Nius*. https://www.niusdiario.es/internacional/america-del-norte/indios-navajos-convertido-COVID-19-eeuu_18_2952345251.html
- Schaap, J. I. (2010). The Growth of the Native American Gaming Industry: What has the Past Provide, and What Does the Future Hold? *American Indian Quarterly*, 34(3), 365-389. <https://doi.org/10.1353/aiq.0.0125>
- Schaap, J. I. y González, A. F. (2021). The Growth of the Native American Gaming Industry: Un Update. *The E-Journal of Business and Economic Issues of Southern University*, 16(1). <https://www.subr.edu/assets/subr/COBJournal/Native-American-Study110820Final1896.pdf>
- Senators Smith, Lankford, McSally and Udall Introduce Bill to Expand Resources form Urban Indian Organizations Amid Pandemic (2020, 8 de mayo). *National Council of Urban Indian Health*. https://www.ncuih.org/news?article_id=426
- Shelton, B. L. (2004). *Legal and Historical Roots of Health Care for American Indians and Alaska Natives in the United States*. San Francisco: The Henry J. Kaiser Family Foundation.
- Silverman, G. (2016, 19 de mayo). U.S. Presidential Campaign: Trump's Casino War. *Financial Times*. <https://www.ft.com/content/d1c95162-1b49-11e6-b286-cddde55ca122>.
- United States Census Bureau. Intergovernmental Affairs: Tribal Affairs-American Indian and Alaska Native (AIAN). <https://www.census.gov/about/cong-gov-affairs/intergovernmental-affairs/tribal-aian.html>

U.S. Department of the Interior. Indian Affairs. United States. <https://www.bia.gov/>

VV. AA. (2020, 11 de diciembre). COVID-19 Mortality among American Indian and Alaska Native Persons-14 States, January-June 2020. *Morbidity and Mortality Weekly Report* 69(49), 1853-1856. <https://www.cdc.gov/mmwr/volumes/69/wr/mm6949a3.htm>

Wade, L. (2020, 24 de septiembre). COVID-19 Data on Native Americans is 'a National Disgrace'. This Scientist is Fighting to be Counted. *Science*. <https://doi.org/10.1126/science.abe9552>



PADEMIA EN ECUADOR Y COLOMBIA: EL VIRUS DE LA CORRUPCIÓN QUE REGISTRÓ LA PRENSA

Pandemic in Ecuador and Colombia: The Corruption Virus Reported by the Press

Jorge Manrique Grisales

Universidad Javeriana Cali

E-mail: jmanrique@javerianacali.edu.co

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9546-5684>

Gabriela Consuelo Sánchez Carrión

Universidad Técnica Particular de Loja

E-mail: gcsanchez3@utpl.edu.ec

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9342-0754>

María Isabel Punín Larrea

Universidad Técnica Particular de Loja

E-mail: mipunin@utpl.edu.ec

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-5052-824X>

En Ecuador y Colombia el 2020 quedará registrado como el año de la pandemia pero también como el de la corrupción originada en algunas actuaciones de los gobiernos de turno. Es lo que se ve reflejado en la agenda mediática que pasó de los titulares de las muertes por la COVID-19 a los escándalos relacionados con la contratación irregular de insumos y alimentos. La presente investigación analizó los cambios en la agenda informativa de los periódicos: *El Comercio* y *Expreso*, de Ecuador, y *El Tiempo* y *El País*, de Colombia, entre los meses de mayo, junio y julio del 2020. El análisis reveló el protagonismo de los organismos de control en la prensa nacional y poca ampliación de casos locales de corrupción en la prensa regional. Además, se reflejó el desistir de la prensa para realizar investigaciones por su cuenta a pesar de existir evidencias y datos sobre el fenómeno en ambos países.

In Ecuador and Colombia, 2020 will be recorded as the year of the pandemic, but also as the year of corruption originating in some of the governments in power actions. This is reflected in the media agenda that went from the headlines of the COVID-19 deaths to the scandals related to the irregular contracting of inputs and food. This study has analyzed the changes in the news agenda of the newspapers El Comercio and Expreso in Ecuador and El Tiempo and El País in Colombia between May, June and July. The analysis reveals the prominence of control agencies in the national press and little expansion of local corruption cases in the regional press. It also shows that the press did not carry out investigations on its own, despite the existence of evidence and data on the phenomenon in both countries.

COVID-19; salud; corrupción; agendas informativas; framing; periodismo.

COVID-19; health; corruption; news agendas; framing; journalism.

Recibido: 28/09/2020. Aceptado: 18/10/2021



1. Introducción

La atención de la emergencia sanitaria ocasionada por la propagación de la COVID-19 en Ecuador y Colombia trajo consigo decisiones políticas y administrativas, que a su vez se relacionaron con actos de corrupción registrados por la prensa.

La crisis sanitaria y las irregularidades administrativas en la atención de la misma fueron ganando visibilidad en la agenda informativa de los medios en virtud de los valores noticiables de “importancia y gravedad” (Martini, 2007, p. 90). La prensa de ambos países en línea generales, cuestionó la eficacia del estado en la atención de la crisis y ratificó la premisa de la sustitución del interés general (público) por el interés particular (privado) (Pastrana Valls, 2019). El nuevo capítulo de la corrupción de América Latina, después de casos tan emblemáticos como el de Odebrecht (Ramos y Álvarez, 2019), será el de la atención de la pandemia de la COVID-19, que tiene a protagonistas en ambos países, perfectamente identificados.

Este estudio analizó el registro de información sobre corrupción en las versiones digitales de los periódicos *Expreso* y *El Comercio*, de Ecuador, y *El País* y *El Tiempo*, de Colombia, entre los meses de mayo, junio y julio del 2020. El objetivo se centró en analizar el proceso de construcción de realidad desde los hacedores externos de noticia (McCombs, 1992; Guzmán y Martínez Prediger, 2010; Aruguete, 2017).

La muestra en análisis está compuesta por 159 artículos capturados y procesados mediante el software denominado NVivo12. Se establecieron categorías de análisis desde los elementos de agenda Setter más referenciados en las informaciones: personajes, instituciones, sucesos y controversias.

2. Marco contextual

Desde su aparición en la ciudad de Guayaquil, principal puerto de Ecuador, en febrero de 2020, la pandemia de la COVID-19 movilizó la atención de los medios de comunicación ante las alarmas formuladas desde la Organización Mundial de la Salud (OMS, 2020). Igual sucedió en Cali, Colombia, donde la enfermedad registró su primer caso el 15 de marzo (Manrique-Grisales, 2020). Sin embargo, el brote infeccioso tuvo un acelerado desarrollo en el puerto ecuatoriano lo que hizo que el 30 de abril de 2020 Ecuador registrara 24 675 casos y 883 muertes (Johns Hopkins University, 2020). Sin embargo, para el periódico *The New York Times*, la cifra de muertos en Ecuador en el mes de abril fue al menos 15 veces más alta que la cantidad oficial reportada por el gobierno. Con base en datos oficiales en defunciones, el diario estadounidense afirma que entre el 1 de marzo y el 15 de abril, fallecieron en Ecuador al menos 7600 personas más que el promedio de los últimos años (León Cabrera y Kurmanae, 2020). Esta misma versión fue ratificada sobre el terreno, en las calles de Guayaquil, por la corresponsal internacional Lise Josefsen Hermann (Hermann, 2020) y Blanca Moncada.

El estilo de vida y la indisciplina social (Zumba, 2020; Ortíz Salinas, 2020), sumadas a la falta de control y medidas de bioseguridad en las primeras semanas dispararon los casos de contagio por la COVID-19 en Guayaquil, presentándose una situación crítica con la disposición de cadáveres (Bazán, 2020; Hermann, 2020) en las dos primeras semanas de abril del 2020. En los meses de mayo y junio paulatinamente fue disminuyendo el nivel de contagios y el número de muertos hasta llegar este último a cero durante algunos días del mes de junio. Por todas estas

Para el periódico The New York Times, la cifra de muertos en Ecuador en el mes de abril fue al menos 15 veces más alta que la cantidad oficial reportada por el gobierno

circunstancias, Guayaquil y la provincia de Guayas fueron entre los meses de marzo y abril el foco informativo de la pandemia en Ecuador.

En el caso colombiano, Cali y el departamento del Valle del Cauca fueron escalando poco a poco en las cifras hasta convertirse el 24 de marzo en la segunda región del país con mayor número de contagios después de Bogotá, con 67 casos. Esta condición la mantuvo hasta el 16 de mayo cuando con 1669 casos pasó a ocupar el tercer lugar después de Bogotá y Atlántico. Igual que en Guayaquil el comportamiento de los ciudadanos y la falta de medidas de bioseguridad hicieron que las autoridades prácticamente persiguieran en las calles a los presuntos responsables de propiciar los contagios ante la falta de disciplina social (Manrique-Grisales, 2020).

En resumen, las cifras sobre la COVID-19 entre Ecuador y Colombia, se pueden documentar así:

Tabla 1. Registro de casos y muertes por COVID-19 en los territorios y en las fechas que marcan el inicio y el cierre de la ventana de observación de la investigación

Territorio	1 de mayo de 2020		31 de julio de 2020	
	Número acumulado de casos	Número acumulado de muertes	Número acumulado de casos	Número acumulado de muertes
Ecuador	24934	900	83193	5623
Colombia	6211	278	267385	9074
Guayaquil y provincia de Guayas	11207	514	17517	1656
Cali y Valle del Cauca	979	65	22532	351

Fuente: Elaboración propia con datos tomados de Jhon Hopkins University, el Ministerio de Salud Pública de Ecuador y el Instituto Nacional de Salud de Colombia (INS)

Después de la crisis sanitaria, los noticieros de televisión, tanto de Ecuador como de Colombia, abrieron sus emisiones con casos de corrupción originados en las medidas extraordinarias adoptadas por los gobiernos locales para hacer frente a la emergencia. A esta tendencia se plegaron los demás medios incluida la prensa tradicional y los medios nativos digitales que hacen uso de redes sociales. “Las cifras de los muertos quedaron para el tercer bloque informativo. La gente se saturó con la información sobre la enfermedad pues los medios terminaron convirtiéndose en notarios de los muertos y de antemano se sabía qué iba a decir el ministro”, señala el periodista ecuatoriano Juan Carlos Calderón (Calderón Vivanco, 2020).

En Colombia, a comienzos de junio, los organismos de control del Estado anunciaron la apertura de 51 investigaciones contra funcionarios por casos de corrupción en los departamentos de la Costa Atlántica, Antioquia, Eje Cafetero, Santander, Tolima y Valle del Cauca. Entre los objetos de contratación había paquetes nutricionales, kits de aseo, acciones de prevención sanitaria, vigilancia epidemiológica, planes de medios de comunicación y la edición de un libro digital con la historia de un hospital en Cúcuta. De igual forma, a finales de julio se iniciaron procesos disciplinarios contra 17 representantes legales de Empresas Prestadoras de Salud (EPS) y secretarías de salud por retrasos en la toma y entrega de pruebas de la COVID-19 (Quevedo, 2020).

En Cali y el Valle del Cauca, las investigaciones de los organismos de control se centraron en Corpovalle, la Secretaría de Desarrollo Social del Valle, la Secretaría de Salud del Valle, la alcaldía de Cartago y la Secretaría de Bienestar Social de Cali por sobrecostos en la compra de kits de alimentos para atender adultos mayores e insumos médicos como mascarillas, polainas, batas antifluido y camas hospitalarias (Procuraduría General de la Nación, 2020). Las investigaciones involucraron los contratos suscritos entre las entidades públicas y proveedores en el marco de la declaratoria de urgencia manifiesta hecha por el gobierno nacional para atender la pandemia.

La situación de corrupción registrada por la prensa se sumó a la crisis generada por la pérdida de empleos originada en el cierre de empresas que no sobrevivieron a la crisis. De acuerdo con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), en lo corrido de 2020 más de 26 millones de personas perdieron el empleo en América Latina como consecuencia de la pandemia, siendo los jóvenes los más afectados (Dinero, 2020).

3. Marco teórico

Este estudio se basó en la construcción de agenda Setting (McCombs, 1992; Guzmán y Martínez Prediger, 2010; Aruguete, 2017), específicamente lo relacionado con los hacedores de noticias que tienen que ver con los personajes, instituciones y conflictos que generan titulares de prensa por su influencia en los asuntos públicos. Este enfoque se remonta a la cuarta fase de la teoría Setting donde la pregunta gira en torno a los factores “que dejan huellas y moldean las coberturas noticiosas” (Aruguete, 2017, p. 39). Este proceso, conocido también como agenda Building, recoge conceptos trabajados desde la década de los 70 como las rutinas periodísticas y los valores noticiosos (Tuchman, 1983; Shoemaker y D. Reese, 1996).

En la construcción teórica de la agenda Setting, McCombs (1992) planteó la metáfora de las capas de una cebolla para identificar y ubicar espacialmente los elementos que intervienen en la información. De fuera hacia dentro, la capa más externa corresponde a los hacedores de noticia, o agenda Setter. En la segunda capa se encuentran los propios medios de comunicación; en la tercera, los soportes técnicos en la producción mediática; en la cuarta, la cultura organizacional de los medios, en la quinta, las preferencias individuales de los periodistas, y en el corazón de la cebolla, los géneros periodísticos (Aruguete, 2017, p. 40).

Este estudio se centrará, como ya se dijo, en los hacedores de noticias (agenda Setter) como referente tanto para la selección de la muestra como para analizar el fenómeno de la corrupción durante la pandemia de la COVID-19 en Ecuador y Colombia.

Otro aspecto teórico complementario es el de la teoría de Framing (Entman, 1993) o “Encuadre” proveniente de la psicología cognitiva y posteriormente trabajado desde la sociología para explicar los segmentos de realidad sobre los cuáles se centra la atención del público. Desde esta perspectiva, se reconoce en las noticias un proceso de encuadre, a manera de ventanas, en determinados aspectos pero también ocultando otros (Loterio-Echeverry, 2020).

Interesan para el presente estudio no sólo los hacedores de noticias sino también los enfoques dados a los mismos por los medios de referencia en el contexto de pandemia en el que son visibilizados.

La situación de corrupción registrada por la prensa se sumó a la crisis generada por la pérdida de empleos originada en el cierre de empresas que no sobrevivieron a la crisis

4. Metodología

4.1. Selección de la muestra

Se procesaron un total de 159 artículos captados mediante la aplicación de NCapture de las versiones digitales de los periódicos *Expreso* y *El Comercio*, de Ecuador, y *El País* y *El Tiempo*, de Colombia. En las mencionadas publicaciones se realizó una búsqueda bajo el filtro “Covid + corrupción” con una ventana temporal comprendida entre el 1 de mayo al 31 de julio de 2020.

Se seleccionaron artículos que cumplieran con los siguientes criterios de inclusión:

1. Tener relación con la COVID-19 y la corrupción en Guayaquil y Cali, en la dimensión local-regional, y Ecuador y Colombia, en la dimensión nacional.
2. Registrar casos emblemáticos de corrupción encarnados en personajes de la vida pública en ambos países.
3. Reseñar actuaciones de organismos de control como fiscalías, procuradurías y contralorías.
4. Referir posiciones de autoridades frente a los casos de corrupción. Por cada medio se recuperó el siguiente número de artículos: *Expreso* (40), *El Comercio* (58), *El País* (19) y *El Tiempo* (46).

4.2. Análisis de la información

En la muestra se identificaron y catalogaron los elementos de la agenda Setter: personajes, sucesos, temas, territorios y controversias como elementos noticiables (Manrique-Grisales, 2020) por cada medio con el siguiente resultado:

Tabla 2. Elementos noticiables en los periódicos de la muestra con base en los filtros de búsqueda aplicados en la investigación

Medio	Elementos noticiables identificados
Expreso	Personajes: Familia Bucaram, Carlos Luis Morales. Territorios: Guayaquil y Quito. Instituciones: Prefectura de Guayas, Hospital Teodoro Maldonado Carbo, Hospital Guasmo Sur, Hospital Los Ceibos, IESS, Contraloría y Fiscalía. Sucesos y controversias: sobrepuestos.
El Comercio	Personajes: Familia Bucaram, Carlos Luis Morales. Territorios: Guayaquil y Quito. Instituciones: IESS, Hospital Eugenio Espejo, Prefectura de Guayas, Fiscalía, Contraloría. Sucesos y controversias: sobrepuestos.
El País	Personajes: Adrián Zamora, Nataly Toro Pardo, Fabiola Perdomo. Territorios: Cali, Cartago. Instituciones: Corpovalle, Fiscalía, Contraloría, Procuraduría, Secretaría de Desarrollo Social del Valle, secretaría de Bienestar Social de Cali, Alcaldía de Cartago. Sucesos y controversias: sobrepuestos.
El Tiempo	Personajes: Francisco Barbosa, Daniel Quintero, Felipe Córdoba y Fernando Carrillo, alcaldes y gobernadores. Instituciones: Fiscalía, Procuraduría y Contraloría. Territorios: Bogotá y Cundinamarca, Tolima y Valle del Cauca. Sucesos y controversias: sobrecostos en insumos médicos.

Fuente: Elaboración propia con base en los registros capturados y procesados de la muestra

Adicionalmente, se realizaron entrevistas semiestructuradas a los periodistas Juan Carlos Calderón Vivanco, director de la revista digital Plan V de Ecuador; Norvey Quevedo, director de la

Agencia de Periodismo Investigativo (API) de Colombia, y el corresponsal de varios medios franceses en Colombia, Jacques Cortie, con el fin de contrastar los resultados del análisis de prensa.

5. Resultados

Luego de revisados los encabezados en los meses de marzo y abril relacionados con cifras de contagios de la COVID-19, ocupación de Unidades de Cuidados Intensivos y medidas de cuarentena, comenzaron a aparecer en la agenda informativa de los medios de comunicación los temas de corrupción asociados a la atención de la pandemia.

Los casos están relacionados con la contratación para la adquisición de insumos médicos y kits de alimentos para atender a la población más vulnerable, conducta que en los periódicos ecuatorianos analizados se registró en 65 artículos y 48 referencias, mientras que en los colombianos figuró en 26 artículos y 83 referencias.

Los titulares de prensa ofrecen una primera aproximación a los objetos de información de los medios analizados como puede verse en la tabla 3. Se seleccionaron algunos encabezados informativos relacionados con los casos de corrupción, especialmente entre los meses de mayo y junio.

Tabla 3. Algunos ejemplos de titulares relacionados con actos de corrupción en los periódicos que hacen parte de la muestra

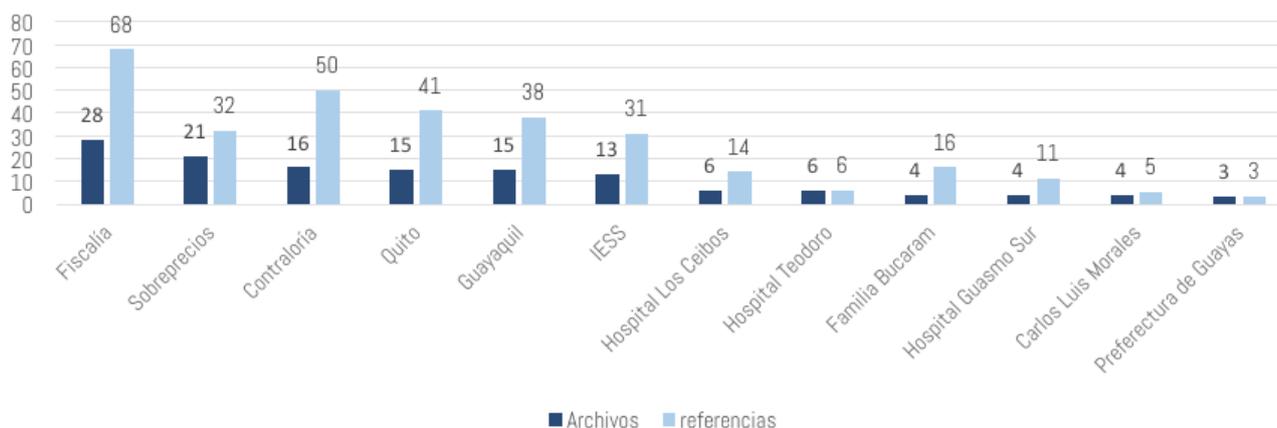
Periódico	Algunos titulares relacionados con corrupción
El Comercio	10-06-2020. 12 fugitivos en el caso Carlos Luis Morales, buscados 04-06-2020. ¿Hay hospitales que durante la emergencia por la covid-19 compraron insumos a bajo costo? 03-06-2020. Expresidente Bucaram es detenido; Fiscalía dirige operativos por corrupción en Prefectura de Guayas y Alcaldía de Quito 21-05-2020. Sobrepeso del 1 311% en bolsas para cadáveres por el covid-19; Contraloría señala indicios de responsabilidad penal 05-05-2020. Fiscal, Contralor y Anticorrupción rastrear contratos
El Tiempo	21-06-2020. Contratos coronavirus: Contralor Felipe Córdoba habla de sobrecostos 17-06-2020. Investigaciones de la Procuraduría por irregularidades en atención de pandemia 22-05-2020. Coronavirus en Colombia: Diez alcaldes deben responder penalmente por irregularidades en contratos 21-05-2020. Abren proceso de responsabilidad fiscal contra el alcalde de Medellín 20-05-2020. Investigan corrupción en compra de mercados en Tolima
Expreso	04-06-2020. Bucaram recibe arresto domiciliario y Morales prohibición de salida del país 03-06-2020. El Teodoro Maldonado Carbo también es allanado por compras de insumos médicos 29-05-2020. la Contraloría observa casi 200 contratos por la emergencia 04-05-2020. Fiscalía realiza allanamientos por el caso de las bolsas de cadáveres en el Hospital "Los Ceibos" 03-05-2020. El IESS dice que la oferta de bolsas para cadáveres a 148 dólares fue la "más beneficiosa"
El País	05-07-2020. Primer semestre de Clara Luz Roldán, ¿cómo va la gestión de la Gobernadora? 28-06-2020. Primer semestre de Jorge Iván Ospina en la Alcaldía de Cali, ¿cómo va su gestión en plena pandemia? 26-06-2020. Cuatro funcionarios y un contratista de la Alcaldía de Cartago cobijados con detención domiciliaria 17-06-2020. Imputarán a la Secretaria de Desarrollo Social del Valle por presuntas irregularidades durante emergencia sanitaria 22-05-2020. Corpovalle se defiende ante investigación por presuntos sobrecostos en compra de mercados por crisis de COVID-19

Fuente: Elaboración propia con base en titulares tomados de las ediciones digitales de *Expreso*, *El Comercio*, *El País* y *El Tiempo* entre los meses de mayo, junio y julio de 2020

5.1. Allanamientos y capturas en Guayaquil

Para el diario ecuatoriano *Expreso*, la Fiscalía y sus actuaciones en lo relacionado con investigaciones, allanamientos y capturas, fueron el elemento más noticiable entre los meses de mayo, junio y julio (28 artículos y 68 referencias), junto con los sobreprecios en la contratación como objeto de la investigación por parte de los organismos de control del Estado. Sin embargo, sumando los artículos en los que aparecen las entidades prestadoras de salud en el puerto ecuatoriano en relación con irregularidades en la compra de elementos sanitarios, es evidente su peso en la agenda informativa (29 artículos en total y 62 referencias). Quito y Guayaquil aparecen como los territorios de las actuaciones y decisiones en torno a la corrupción tanto a nivel nacional como local. Por su prominencia, el caso del expresidente Abdalá Bucaram y sus familiares involucrados en prácticas ilegales fueron noticia durante varios días al igual que la captura del prefecto de Guayas, Carlos Luis Morales.

Figura 1. Elementos noticiables de *Expreso* entre los meses de mayo y julio de 2020



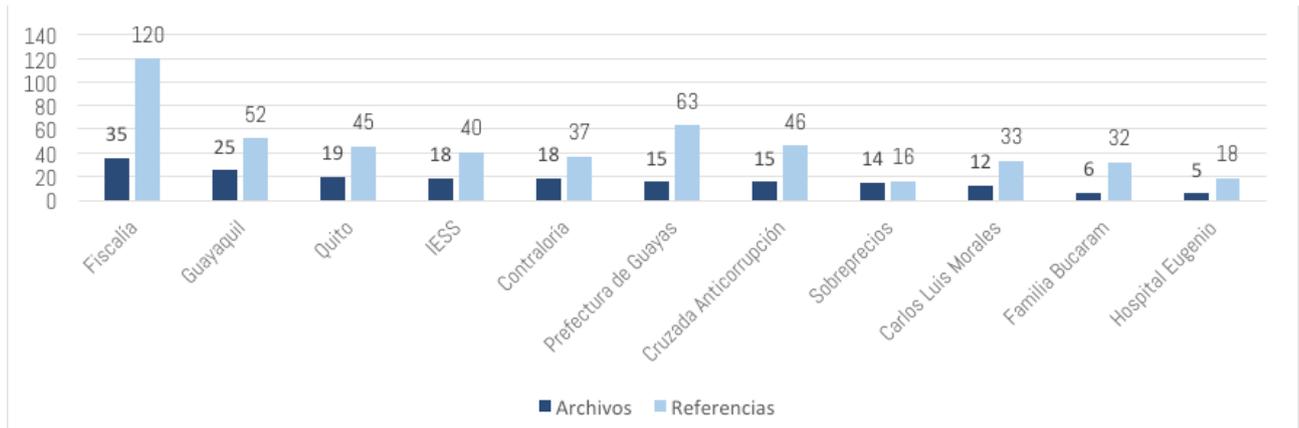
La Fiscalía aparece como el elemento más referenciado en las informaciones por sus actuaciones en materia de investigación, allanamientos y capturas. Luego figuran los sobreprecios como la irregularidad más frecuente

5.2. La corrupción en Guayaquil, noticia nacional en Ecuador

En el caso de *El Comercio* de Quito, la atención estuvo centrada en las actuaciones de la Fiscalía (35 artículos y 120 referencias) y en Guayaquil (25 artículos y 52 referencias) como territorio de la información relacionada con corrupción, destacándose las capturas del expresidente Abdalá Bucaram y el prefecto de Guayas, Carlos Luis Morales, así como las irregularidades en las compras de insumos médicos por parte de los hospitales adscritos al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS). Con 15 artículos y 63 referencias, el medio registró también las informaciones oficiales acerca de las medidas de control y los conceptos emitidos desde organismos como la Comisión Nacional Anticorrupción (CNA) con respecto a prácticas como la presentación de estudios de mercados con precios “inflados” para justificar los sobreprecios de los insumos médicos; la adjudicación de contratos a empresas sin ninguna relación con el sector de la salud como ferreterías, helados, hamburguesas y publicidad, y la adquisición de elementos como mascarillas no aptas para uso médico y bolsas para cadáveres de fabricación artesanal, entre otras irregularidades. También se informó acerca del cierre de la Secretaría Anticorrupción,

organismo adscrito a la presidencia ecuatoriana, por parte del presidente Lenin Moreno el 20 de mayo por temas políticos.

Figura 2. Elementos noticiables del diario *El Comercio* entre los meses de mayo, junio y julio de 2020

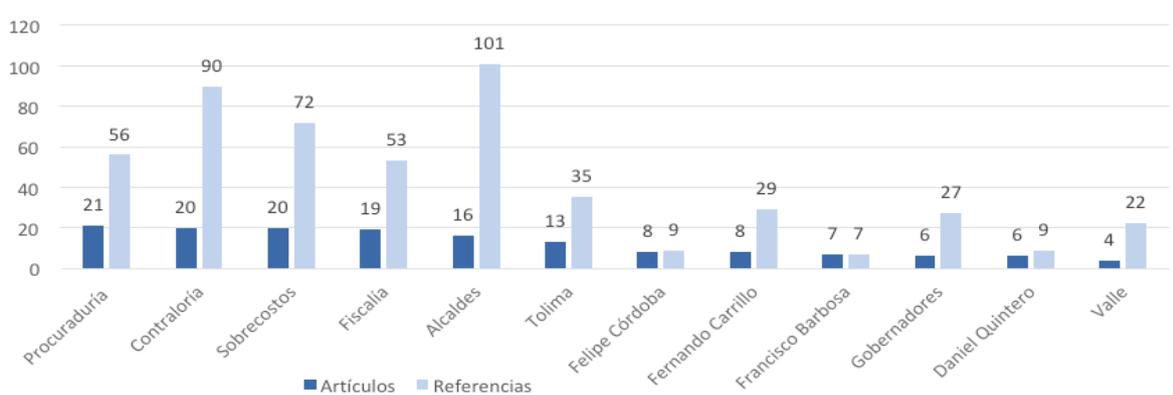


Para el diario *El Comercio* de Quito fueron noticia entre los meses de mayo y julio de 2020 las actuaciones de la Fiscalía y los acontecimientos relacionados con corrupción en Guayaquil

5.3. El protagonismo del “bloque anticorrupción en Colombia”

En Colombia, *El Tiempo* dio mayor cobertura a los anuncios de apertura de investigaciones y sanciones por parte de los organismos de control a funcionarios de los gobiernos locales implicados en casos de corrupción en todo el país, especialmente en los departamentos de Tolima y Valle del Cauca. Se destaca en este aspecto la Procuraduría General de la Nación con 21 artículos y 56 referencias al igual que la Contraloría General de la República con 20 artículos y 90 referencias. Después aparecen las menciones a sobrecostos (20 artículos y 72 referencias), así como los servidores públicos implicados en conductas irregulares. Los funcionarios responsables de los organismos de control del estado (Fernando Carrillo, Felipe Córdoba y Francisco Barbosa) en conjunto aparecen en 23 artículos y 45 referencias.

Figura 3. Elementos noticiables de *El Tiempo* entre los meses de mayo, junio y julio de 2020

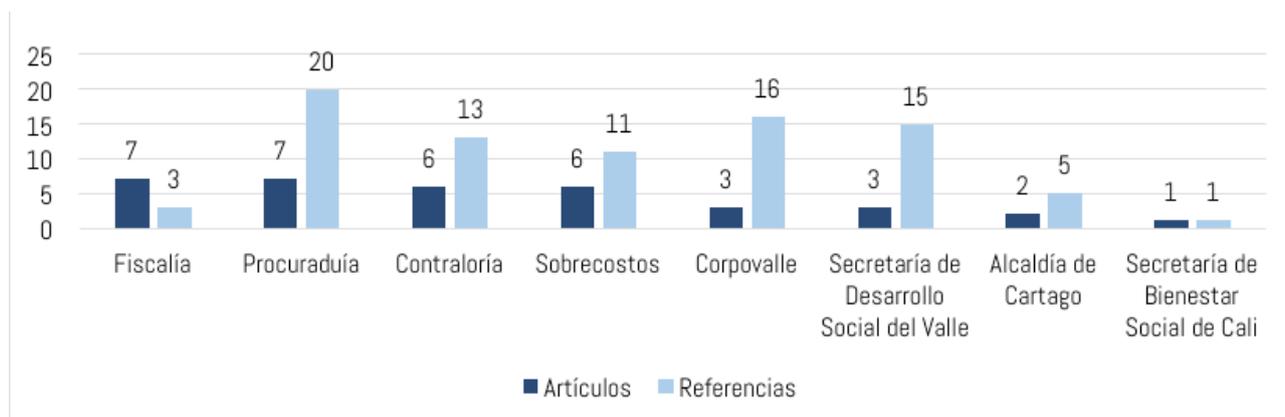


El Tiempo le dio prelación a información generada desde los organismos de control del Estado (Procuraduría, Contraloría y Fiscalía)

5.4. Poca cobertura a la corrupción en Cali y el Valle del Cauca

El diario *El País* de Cali registró la corrupción en un número reducido de artículos, plegándose a la información originada a nivel nacional por los organismos de control del estado. Se mencionan en tres artículos y 16 referencias a la Corporación para el Desarrollo del Valle (Corpovalle) por la compra de 10176 kits de alimentos con destino a 5088 adultos mayores. También se señala a la Secretaría de Desarrollo Social del Valle, la alcaldía de Cartago y la secretaría de Bienestar Social de Cali como entidades implicadas en actos de corrupción. También se registran en seis artículos y 11 referencias los sobrepuestos como la irregularidad más frecuente. El 24 y el 26 de junio de 2020 se publicaron dos artículos en los que se dio cuenta de la captura de cuatro funcionarios de la alcaldía de Cartago por la celebración irregular de tres contratos con la empresa Sociedad Provisiones y Soluciones (El País, 2020)

Figura 4. Elementos noticiables de *El País* entre los meses de mayo y julio de 2020



El País de Cali le dio prelación a la información proveniente de los organismos de control del estado y sólo menciona cuatro entidades como objeto de investigación en la región

6. Discusión y conclusiones

A diferencia de lo que sucedió durante los meses de marzo y abril con la agenda mediática de la pandemia, en mayo y junio, bajó la figuración de los alcaldes y gobernadores como protagonistas de las noticias en lo relacionado con las medidas sanitarias para controlar la velocidad de los contagios de la COVID-19. Algunos de ellos, junto con otros funcionarios de rango medio encargados de las contrataciones, saltaron a los titulares en noticias relacionadas con irregularidades en el uso de dineros públicos para atender la emergencia. Igual sucedió con los hospitales y centros asistenciales que dejaron de ser foco de atención en el aspecto médico-asistencial para convertirse en objeto de investigación y en algunos casos de allanamientos por los organismos de control como sucedió en Guayaquil.

Dentro del concepto de Frame (Entman, 1993; Lotero-Echeverry, 2020), lo que quedó por fuera de la fotografía de los medios hace pensar en que las noticias sobre corrupción en los dos países son apenas la punta de un iceberg donde se requiere un periodismo más investigativo que haga seguimiento a las denuncias y descubra todas las relaciones que se dan en torno a la contratación, los intermediarios, las empresas y los funcionarios involucrados.

De acuerdo con lo manifestado por el periodista investigador colombiano, Norvey Quevedo, no siempre aparece en los medios la corrupción privada reflejada en acciones como el monopolio de productos y procedimientos clínicos, la falsificación de insumos como geles, las ventas que se hacen sin el lleno de requisitos sanitarios a través de Internet, la venta de protocolos de bioseguridad a empresas y el mercado de pruebas COVID ofrecidas por particulares (Quevedo, 2020a)

En Ecuador luego del show mediático generado por las capturas del expresidente Bucaram Ortiz y del prefecto de Guayas, Carlos Luis Morales, siguieron desgranándose casos de sobrecostos en insumos médicos como información del día, pero los medios de referencia no hicieron la pausa para investigar e ir más al fondo de lo que mostraban las evidencias sobre corrupción en instituciones públicas. Quizás la alteración en las rutinas periodísticas por las limitaciones de movilidad durante la cuarentena (Hermann, 2020), dejó a los periodistas únicamente a merced de los contenidos producidos por las propias instituciones y que se distribuye de forma masiva a los comunicadores a través de medios como WhatsApp. Tal vez “estamos asistiendo a la derrota del periodismo frente a la comunicación”, como afirmó el periodista francés, radicado en Colombia, Jacques Cortie (Cortie, 2020), quien anticipó que el poder de las oficinas de comunicación seguirá siendo determinante durante la pandemia y se acentuará aún más en la post-pandemia.

Llama también la atención que los casos de corrupción en Guayaquil y Cali, como territorio de referencia, tuvieron mayor número de informaciones en la prensa nacional que en los medios locales. *El Comercio* referenció en 25 artículos a Guayaquil, mientras que *Expreso* lo hizo en 15. En el caso de Cali y el Valle del Cauca, *El Tiempo* y *El País* utilizaron las mismas fuentes de los organismos de control a nivel nacional para dar cuenta de las informaciones sobre corrupción en Corpovalle, la Secretaría de Desarrollo del Valle, la Secretaría de Bienestar Social de Cali y la alcaldía de Cartago. Al parecer, no existió interés en la prensa local en ahondar en las investigaciones iniciadas sobre instituciones oficiales adscritas a la Alcaldía de Cali y la Gobernación del Valle. El 18 de marzo de 2020, la página oficial de la Gobernación del Valle anunció una alianza con algunos medios locales “con el fin de unificar y entregar información oficial y que haya sido verificada sobre las medidas de control para evitar la propagación de coronavirus en el departamento” (Gobernación del Valle, 2020). El periódico *El País* sigue haciendo parte de esta alianza. De acuerdo con la Fundación para la Libertad de Prensa, en 2019 este medio recibió \$4 717 547 753 millones por concepto de pauta publicitaria por parte de la Gobernación del Valle.

El Tiempo, en Colombia, replica en sus informaciones una bien montada estrategia mediática iniciada por el denominado “bloque anticorrupción” del que hacen parte la Fiscalía General de la Nación, la Procuraduría General de la Nación y la Contraloría General de la República para impulsar su imagen mediante anuncios y ruedas de prensa conjuntas que fueron reseñadas por el periódico. Es evidente en la información sobre corrupción el elevado número de referencias relacionadas con los organismos de control y los jefes de esos despachos. Esta percepción la ratifica el periodista investigador Norvey Quevedo al indicar que los medios en Colombia validan esta tendencia y en algunos casos crean secciones especiales para difundirla (Quevedo, 2020a).

Puede concluirse que los medios de comunicación cambiaron de agenda al pasar de la emergencia sanitaria a la corrupción pero sin emprender por su cuenta investigaciones propias en torno a los hechos denunciados y puestos en conocimiento del público por los mismos organismos de control a través de sus oficinas de comunicación. Los medios simplemente se dedicaron a replicar la información sin indagar más allá y hacer seguimiento a los casos.

Llama también la atención que los casos de corrupción en Guayaquil y Cali, como territorio de referencia, tuvieron más número de informaciones en la prensa nacional que en los medios locales

El papel de varios alcaldes y gobernadores en ambos países pasó de ser coordinadores en la atención de la emergencia sanitaria a investigados en casos de corrupción relacionados mayoritariamente con la contratación de insumos médicos y kits de alimentos para atender a la población. No obstante, los medios no hicieron seguimiento a la cadena de proveedores privados, muchos de ellos ajenos al sector de la salud, que encarecieron los insumos en los momentos críticos de la pandemia (Bazán, 2020b)

De lo anterior podemos señalar que una de las limitaciones del presente estudio radica en la posibilidad de ahondar más en los cambios en las rutinas periodísticas en el cubrimiento de la información relacionada con la COVID-19 para establecer el tipo de decisiones sobre el seguimiento que se les hace a los temas de corrupción y así mismo medir el impacto de la autocensura en este aspecto.

Referencias

- Aruguete, N. (2017). Agenda building. Revisión de la literatura sobre el proceso de construcción de la agenda mediática. *Signo y Pensamiento*, 36(70), 36. <https://doi.org/10.11144/Javeriana.syp36-70.abrl>
- Bazán, C. (2020a, abril 6). Coronavirus: “Hay cuerpos enterrándose en bolsas”. *Expreso.ec*. <https://bit.ly/2T93bYw>
- Bazán, C. (2020b, mayo 29). Los sobrepagos que defienden las alcaldías. *Expreso.ec*. <https://bit.ly/3ixbZly>
- Calderón Vivanco, J. C. (2020). *Entrevista al periodista Juan Carlos Calderón Vivanco / Entrevistador: Jorge Manrique-Grisales*. Quito, Ecuador.
- Cortie, J. (2020). *Entrevista al periodista francés Jacques Cortie / Entrevistador: Jorge Manrique-Grisales*. Bogotá, Colombia.
- Dinero. (2020, septiembre). Los países de América Latina más afectados por el desempleo. <https://bit.ly/3bxRzXf>
- El País. (2020, mayo 26). Cuatro funcionarios y un contratista de la Alcaldía de Cartago cobijados con detención domiciliaria. <https://bit.ly/3kwrD1r>
- Entman, R. M. (1993). Framing: toward clarification of a fractured paradigm. *Journal of Communication*, 43, 51-58. <https://bit.ly/2y3PfaX>
- Gobernación del Valle. (2020). Medios de comunicación y Gobernación del Valle se unen en la campaña ‘En el Valle nos cuidamos’. *Valle Invencible*. <https://bit.ly/35kg4WO>
- Guzmán, M. y Martínez Prediger, C. (2010). Agenda Setting - Agenda Cutting - Agenda Surfing: una aproximación a las actuales aplicaciones de la teoría. En L. Luchessi (Ed.), *Nuevos escenarios detrás de las noticias*. La Crujía.
- Hermann, L. J. (2020, abril). La ciudad de los muertos. *Angular*. <https://bit.ly/34Xs7Ji>
- Johns Hopkins University. (2020). COVID-19 Dashboard by the Center for Systems Science and Engineering (CSSE) at Johns Hopkins University (JHU). <https://bit.ly/2A9aBVs>
- León Cabrera, J. M. y Kurmanaev, A. (2020, 23 de abril). El número de muertos en Ecuador durante el brote está entre los peores del mundo. *The New York Times*. <https://nyti.ms/32HaWsM>

- Lotero-Echeverry, G. J. (2020). *Tratamiento informativo sobre el exilio masivo de venezolanos hacia Colombia*. Universidad de Huelva.
- Manrique-Grisales, J. (2020). La prensa en modo pandemia: una aproximación a las agendas informativas de *Expreso* y *El País* sobre COVID-19. *Revista Española de Comunicación en Salud*, 0(0), 142-157. <https://doi.org/10.20318/recs.2020.5450>
- Martini, S. (2007). *Periodismo, noticia y noticiabilidad*. Bogotá, Colombia: Grupo Editorial Norma.
- McCombs, M. E. (1992). Explorers and Surveyors: Expanding Strategies for Agenda- Setting Research. *Journalism Quarterly*, 69(4), 813-824. <https://doi.org/10.1177/107769909206900402>
- OMS. (2020). Alocución de apertura del Director General de la OMS en la rueda de prensa sobre la COVID-19 celebrada el 11 de marzo de 2020. <https://www.who.int/es/dg/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-media-briefing-on-covid-19---11-march-2020>
- Ortíz Salinas, E. (2020, 18 de marzo). Guayaquil rompe normas en medio de la emergencia sanitaria. *Expreso.ec*. <https://bit.ly/2xNCzFf>
- Pastrana Valls, A. (2019). Estudio sobre la corrupción en América Latina. *Revista Mexicana de Opinión Pública*, 2(27). <https://doi.org/10.22201/fcpys.24484911e.2019.27.68726>
- Procuraduría General de la Nación. (2020). Procuraduría adelanta 512 procesos disciplinarios por presuntas irregularidades en 26 gobernaciones y 272 alcaldías en la emergencia sanitaria por covid-19. <https://bit.ly/33xIQRa>
- Quevedo, N. (2020a). *Entrevista al periodista Norvey Quevedo / Entrevistador: Jorge Manrique Grisales*. Bogotá, Colombia.
- Quevedo, N. (2020). Primeros indicios de corrupción en manejo de recursos por COVID-19. *Agencia de Periodismo Investigativo*. <https://bit.ly/327dlxP>
- Ramos, M. y Álvarez, F. J. (2019). El control de la corrupción en América Latina: agenda política, judicialización e internacionalización de la lucha contra la corrupción. *Documentos de Trabajo*. <https://doi.org/10.33960/issn-e.1885-9119.dt11>
- Shoemaker, P. J. y D. Reese, S. (1996). *Mediating the message. Theories of influences on Mass Media Content*. New York, United States: Longman Group.
- Tuchman, G. (1983). *La producción de la noticia. Estudio sobre la construcción de la realidad*. Barcelona: Editorial Gustavo Gili.
- Zumba, L. (2020, marzo 20). La necesidad obliga a los comerciantes a permanecer y trabajar en las calles. *Expreso.ec*. <https://bit.ly/3aFAkRq>



LA OLA AUTORITARIA Y EL EXTREMISMO EN EL MUNDO DURANTE LA PANDEMIA DE COVID-19

The Worldwide Authoritarian Wave and Extremism during the COVID-19 Pandemic

Rafael Moreno Valencia

Dirección General de Asuntos Internacionales del Gobierno del Estado de Jalisco
Asesor profesional en el corporativo de Seguros Monterrey New York Life

Email: rafael.moreno9560@alumnos.udg.mx

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4622-2883>



Autor

La actual pandemia de COVID-19 ha tenido impactos económicos, políticos y sociales en el mundo. Sin embargo, la actual crisis sanitaria ha traído consigo otra pandemia: una ola creciente de autoritarismo y extremismo en muchas sociedades. Factores como crisis económicas, humanitarias o sociopolíticas han detonado polarización y malestar social, mientras que movimientos políticos han aprovechado estas crisis para llegar al poder o avanzar en sus agendas políticas. La crisis sanitaria no hizo más que agravar la deriva autoritaria ya existente mientras que los grupos extremistas han aprovechado la actividad y conectividad en línea de las personas confinadas para atraer a más seguidores y tomar acciones violentas a través de las redes sociales. Si crece la ampliación del poder y la autonomía de los Estados-nación durante la pandemia de COVID-19, junto con pocos contrapesos al interior, existen riesgos de efectos duraderos para la privacidad, la seguridad y la democracia de todos los países.



Resumen

The current COVID-19 pandemic has had economic, political and social impact worldwide. However, the current health crisis has brought with it another pandemic: a growing wave of authoritarianism and extremism in many societies. Factors such as economic, humanitarian or socio-political crises have triggered polarization and social unrest, while political movements have taken advantage of these crises to come to power or advance their political agendas. The health crisis only exacerbated the already existing authoritarian tendencies meanwhile extremist groups have taken advantage of the online activity and connectivity of confined people to attract more followers and take violent action through social media. If the expansion of the power and autonomy of nation-states grows during the COVID-19 pandemic, along with limited checks and balances, there are risks of lasting effects on the privacy, security and democracy of all countries.



Abstract

Autoritarismo; extremismo; nacionalismo; COVID-19; gobernanza; seguridad nacional.

Authoritarianism; extremism; nationalism; COVID-19; governance; national security.



Key words

Recibido: 14/05/2021. Aceptado: 11/10/2021



Fechas

1. Introducción

La actual crisis sanitaria provocada por la pandemia de COVID-19 a inicios de 2020 ha impactado de manera disruptiva no solo la economía sino también la vida política y social de todos los países del orbe. Mientras se redacta este artículo, la emergencia continúa y con ella los confinamientos masivos en la mayor parte del mundo. Después de más de un año desde que la pandemia llegó al continente americano, se discuten los impactos que tendrá a futuro y si la vida que teníamos volverá a la normalidad o si cambiará para siempre. Sin embargo, el avance del coronavirus ha traído como consecuencia el surgimiento de una nueva pandemia: una creciente ola autoritaria y extremista en diversas sociedades.

Este fenómeno no es nuevo puesto que, desde antes del inicio de la pandemia, en diferentes latitudes ya se observaba la polarización en los últimos años como producto de eventos como crisis financieras y humanitarias, que han dado cabida a diferentes movimientos políticos que buscan tomar ventaja del clima de encono y malestar social para promover su agenda y llegar al poder.

Caracterizados por una narrativa extremista y bajo una lógica de “nosotros contra ellos”, culpan de las desigualdades y frustraciones de la ciudadanía a los valores liberales y progresistas que se han difundido gracias a la globalización (Martínez, 2020). Bajo este discurso, grupos extremistas logran vincular el desprecio a estos valores con minorías o grupos sociales, migrantes o minorías étnicas, a los que buscan estigmatizar para promover políticas iliberales y autoritarias, así como legitimar y normalizar discursos de odio en la sociedad (Martínez, 2020).

No es sorpresa que de las facciones más radicales que están ganando terreno en el mundo, las de mayor crecimiento sean las de extrema derecha categorizadas como ultraconservadoras, ultranacionalistas, supremacistas o xenófobas. Ejemplos son variados, en Europa, el partido gobernante de Polonia Ley y Justicia (PiS) ha emprendido políticas de pérdida de autonomía judicial y de libertad de prensa (Chouza, 2019), en Italia, la Liga (antes LigaNorte) ha impulsado políticas antiinmigración (Pasetti, 2018), en Reino Unido, el Brexit fue liderado por los conservadores Tories (Scott, 2020); la llegada al poder de Donald Trump y Jair Bolsonaro en Estados Unidos y Brasil respectivamente son señales de una creciente ola de nacionalismo en el mundo (Brooks, 2019).

La coyuntura actual de la crisis derivada de la COVID-19 no hizo más que agravar la deriva autoritaria ya existente en el mundo prepandemia. La crisis ha forzado a los mandatarios, incluso de las democracias más liberales, a declarar estados de emergencia que han coartado libertades civiles con tal de hacer frente a la propagación del virus, y han tenido no solo un impacto económico sino social, político y hasta psicológico en las sociedades. En los países menos democráticos, los gobiernos han sido más autoritarios y han aprovechado la crisis para consolidar su poder, atribuirse más competencias y avanzar en su agenda política (Aguirre, 2020).

Los gobiernos de China, Turquía y Tailandia han intensificado sus campañas en contra de la prensa libre, el activismo social, expulsado corresponsales extranjeros y perseguido a periodistas que se atrevan a criticar sus gobiernos durante la crisis sanitaria (Védeilhé et al., 2020; Hernández, 2020; Amnistía Internacional, 2020). El mandatario de Azerbaiyán, Ilham Aliyev, ha jurado “destruir” a los enemigos del país durante la pandemia, aprovechando la crisis para arrestar a opositores del gobierno (Human Rights Watch, 2020). Rodrigo Duterte, presidente de Filipinas, ha permitido a las fuerzas de seguridad disparar contra los civiles que violen la cuarentena (El País, 2020). Vladimir Putin, presidente de la Federación Rusa, ha justificado el

La coyuntura actual de la crisis derivada de la COVID-19 no hizo más que agravar la deriva autoritaria ya existente en el mundo prepandemia

confinamiento para prohibir las protestas en contra de su gobierno y recientemente firmó una ley que le permitirá seguir en el cargo hasta 2036 (DW, 2020; Roth, 2021). Otros gobernantes como Xi Jinping o Narendra Modi en China y la India, han justificado la pandemia para hostigar a minorías étnicas como los uigures en Xinjiang o a los musulmanes en el norte de la India (Buckley, 2020; Reuters, 2020).

La ola autoritaria ya estaba presente en el mundo antes de la pandemia en países de Europa del Este. Tal es el caso de Hungría, país que ha sido gobernado por Viktor Orban y el partido Fidesz desde 2010, que ha promovido una agenda antiinmigrante, opuesta a las organizaciones de la sociedad civil, universidades privadas y las libertades fundamentales (Hopkins, 2020). En el actual contexto de la pandemia, Orban promovió un estado de emergencia que ahora le permite gobernar por decreto, aunado a ello ha cancelado las elecciones y ha avanzado en sus políticas antiderechos, como el de anular el reconocimiento a la identidad de las personas transexuales (Hopkins, 2020). En Latinoamérica, los presidentes de México y Brasil, Andrés Manuel López Obrador y Jair Bolsonaro fueron escépticos de la gravedad de la pandemia. El mandatario mexicano subestimó el uso del cubrebocas en público y el brasileño continuó organizando mítines políticos sin las medidas sanitarias que pusieron en riesgo la vida de miles de personas. Al día de hoy, México y Brasil son los epicentros de la pandemia con saldos de más de 200 000 y 300 000 muertes por COVID-19 respectivamente (Velásquez, 2021).

Por otro lado, actores que se creían desdibujados, han reaparecido tomando ventaja de la crisis causada por la COVID-19. Es el caso de Estado Islámico que ha llamado a sus seguidores a hacer uso de la crisis para planear y perpetrar ataques terroristas (EFE y APF, 2020). El terrorismo islamista también se ha hecho presente en países europeos como Francia que ha sido testigo de ataques con cuchillos en diferentes ciudades como París o Niza que han dejado víctimas mortales (DW, 2020). Pero desde que inició la pandemia, no solo han ocurrido ataques terroristas, también se han incrementado los crímenes de odio contra poblaciones asiáticas, minorías, inmigrantes, musulmanes y judíos en el mundo, especialmente en tiroteos en Estados Unidos y Canadá (Martínez, 2020).

2. El retroceso de la democracia y el crecimiento del autoritarismo durante la pandemia de COVID-19

La organización Freedom House (2020) ha reportado que desde la emergencia del nuevo coronavirus SARS-CoV-2 inició, la democracia y los derechos humanos han empeorado en 80 países, con un deterioro más agudo en democracias frágiles y estados altamente represivos. La crisis del coronavirus ha tenido un impacto en muchos aspectos de la democracia alrededor del mundo, desde la decisión de suspender elecciones hasta suspender las protestas ciudadanas (Glenn, 2020). Por ejemplo, de acuerdo con el Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral, debido a la pandemia de COVID-19, elecciones han sido pospuestas o canceladas en al menos 75 países o territorios (IDEA, 2021). No obstante, las tendencias globales del retroceso de la democracia datan de antes del inicio de la pandemia. El reporte anual de Freedom House, *Freedom in the world*, ya señalaba que 2019 era el año consecutivo número 14 que caía la libertad global (Repucci, 2020).

Estudios han demostrado que factores situacionales como las amenazas percibidas al orden social activan un latente autoritarismo (Hartman et al., 2021, p. 1). Se han encontrado correlacio-

La organización Freedom House (2020) ha reportado que desde que se inició la emergencia del nuevo coronavirus SARS-CoV-2, la democracia y los derechos humanos han empeorado en 80 países, con un deterioro más agudo en democracias frágiles y estados altamente represivos

nes entre el autoritarismo y las actitudes nacionalistas y antiinmigrantes cuando hay niveles de amenazas percibidas (Hartman et al., 2021, p. 1) como la pandemia de COVID-19. Entonces, mientras la ansiedad de la pandemia crezca también se incrementa el efecto de autoritarismo en los resultados de políticas. Se puede deducir que las amenazas existenciales a la humanidad como la pandemia de COVID-19 moderan expresiones de autoritarismo en la sociedad.

Las epidemias a gran escala de enfermedades fatales presentan obstáculos al orden social al producir “miedo, pánico, estigma, moralización y llamadas a la acción”, efectos que son más pronunciados cuando una enfermedad es “nueva, inesperada o particularmente peligrosa” (Strong, 1990, p. 249) como es el caso de la COVID-19. Por ejemplo, desde las etapas iniciales de la actual pandemia, ha habido informes de un aumento de la violencia contra las personas afrodescendientes y minorías étnicas, como las asiáticas en Estados Unidos. Además, los grupos políticos de extrema derecha han utilizado la pandemia para promover la lucha contra la inmigración y las actitudes antimusulmanas (Aratani, 2020; Campbell, 2020).

La aprobación de las vacunas COVID-19 han generado esperanzas de que surgirá una “nueva normalidad” en 2021. Sin embargo, grupos de derechos internacionales dicen que la sociedad civil debe volver a su papel normal prepandemia para evitar una expansión permanente de poder gubernamental extralimitado (Synovitz, 2020). Transparencia Internacional ha advertido durante mucho tiempo sobre “señales preocupantes de que la pandemia dejará a su paso un mayor autoritarismo y un estado de derecho debilitado” (Transparencia Internacional, 2020). En un informe de la institución Brookings llamado *Reapertura del mundo*, se dice que “durante y después de la pandemia, es probable que los gobiernos utilicen crisis prolongadas para socavar la oposición interna y restringir las libertades civiles” (Hamid, 2020, p. 16).

Con toda esta incertidumbre han aparecido sentimientos de desconfianza, insatisfacción y polarización, los sentimientos de odio y agravio se han vuelto más pronunciados a medida que las personas pretenden encontrar más certidumbre

3. El extremismo como un efecto de la pandemia de COVID-19

Ya se ha cumplido más de un año desde que inició el brote de coronavirus. Sin embargo, la incertidumbre sobre su continuación, una posible tercera ola y con ella, un confinamiento mucho más estricto y prolongado, así como el impacto económico sobre las personas, todo ello ha resultado en una inseguridad continua e incertidumbre para los individuos y las sociedades (Burchill, 2020, p. 5).

Con toda esta incertidumbre han aparecido sentimientos de desconfianza, insatisfacción y polarización, los sentimientos de odio y agravio se han vuelto más pronunciados a medida que las personas pretenden encontrar más certidumbre (Burchill, 2020, p. 5). En este tipo de entorno, el extremismo tanto en pensamientos y acciones pueden prosperar. La inseguridad en tiempos de crisis alimenta los sentimientos de hallar un culpable o responsable por las consecuencias negativas derivadas de la pandemia de COVID-19. Por lo tanto, los extremistas pueden aprovechar la incertidumbre y explotar las circunstancias con el fin de ganar más apoyo a sus ideologías (Burchill, 2020, p. 5).

De acuerdo con el Secretario General de la ONU, Antonio Guterres (2020), en el contexto actual de una mayor actividad y conectividad en línea generalizada, los extremistas han estado haciendo un uso efectivo de la red pues se han beneficiado de la conectividad en línea durante los últimos años.

Una de las respuestas clave a la crisis sanitaria ha sido el aislamiento de la población con la imposición de cuarentenas alrededor del mundo. Esto ha dejado a más y más personas en casa en línea, a veces completamente aisladas y ha proporcionado una audiencia casi cautiva para los grupos extremistas (Burchill, 2020, p. 9). Esto junto a la incertidumbre que sienten todas las personas a medida que el virus continúa y el futuro incierto, hace que los individuos sean más receptivos a las ideologías extremistas a las que son expuestas (Zeller, 2020). Esto lo logran al culpar a grupos externos, haciendo uso de teorías de desinformación y de conspiración, y general, tratando de demostrar que sus posiciones ideológicas son las correctas o mejores.

J. M. Berger ha proporcionado una definición de extremismo como “la creencia de que el éxito o la supervivencia de un grupo no puede separarse nunca de la necesidad de acciones hostiles contra un grupo externo” (Berger, 2018, p. 44). La idea de acción hostil es amplia, y esta puede ser desde insultos, acciones discriminatorias, violencia o la eliminación de un grupo externo. Como lo explica Berger, la necesidad de acción hostil es “incondicional e inseparable de la comprensión del éxito del grupo interno” (Berger, 2018, p. 44).

En ese sentido, para alcanzar ese nivel de aborrecimiento de otro grupo no puede haber ningún reconocimiento de que el grupo externo y sus miembros son similares en cualquier forma al grupo interno. Esto puede dar un paso más adelante para identificar el extremismo como una situación en la que uno cree que “otros” (el grupo externo) no gozan de ningún nivel de respeto o reconocimiento como seres humanos (Berger, 2018, p. 44). En ese tenor, son los elementos fundamentales del extremismo, la negación de la dignidad humana y la creencia de que el éxito y la supervivencia dentro del grupo requieren la eliminación del grupo externo que crea una atmósfera para justificar el uso de la violencia como legítima (Burchill, 2020, p. 10).

Esto supone que mientras la incertidumbre en torno al virus continúe y el descontento en relación con las respuestas para frenar la propagación del virus se acumule, el extremismo en palabras y en acciones va a tender a aumentar. Sin embargo, el extremismo estaba en aumento antes del inicio del brote de la COVID-19. Las explicaciones del virus tienden a encajar fácilmente en los mensajes centrales de los grupos extremistas. Este es el caso de Al Qaeda y Estado Islámico (ISIS) que en su discurso dicen que el virus es la voluntad de Dios para matar a los no creyentes y los enemigos (Noticias ONU, 2020).

Sorprendentemente, la dimensión de la culpa en los mensajes de los grupos extremistas atraviesa el espectro ideológico. Por ejemplo, en la India los extremistas nacionalistas hindús han culpado y han hecho responsables del virus a la población musulmana (Leidig, 2020). En Europa, los grupos antiinmigrantes de extrema derecha en Francia y Alemania han circulado información falsa diciendo que los musulmanes han estado propagando el virus a propósito y se han vinculado como la fuente del virus a los centros de asilo e inmigración (Servicio de Seguridad del Estado de Bélgica, 2020). Los funcionarios gubernamentales también han hecho responsables a grupos externos específicos, como China, como culpables de la propagación del virus, lo que ha llevado a un incremento potencial de los ataques hacia los individuos identificados como tales (Pantucci, 2020). Por otro lado, en Irán, la Guardia Revolucionaria Iraní ha incrementado sus esfuerzos de propaganda para promover teorías de conspiración antisemitas, colocando la responsabilidad del coronavirus a Israel (Tony Blair Institute for Global Change, 2020).

Tanto grupos extremistas de derecha como de izquierda, han estado llamando a tomar acciones para que ocurra el colapso de la sociedad (Burchill, 2020, p. 13). Estas llamadas, a veces descritas bajo el término “boogaloo”, son sobre fomentar la violencia en la sociedad entre grupos

*Sorprendentemente,
la dimensión de
la culpa en los
mensajes de los
grupos extremistas
atraviesa el espectro
ideológico*

diferentes, o acerca de niveles masivos de violencia generalmente de una manera que sobrepase a la policía y las fuerzas de seguridad (Coaston, 2020). Es así como muchos seguidores creen que un nuevo mundo puede ser construido con el colapso de la sociedad y el caos. Esto significa que, en tiempos de incertidumbre, las personas se sentirán atraídas por las ideas y la información, sin importar su exactitud, que apele a sus emociones (ISD, 2020). Así los extremistas pueden ampliar la narrativa en ideas para la acción y animar a los seguidores a actuar en apoyo de la ideología extremista (ISD, 2020).

4. Factores que detonan el extremismo en tiempos de la pandemia de COVID-19

La pandemia de COVID-19 ha provocado pérdidas y traumas a las personas. A la fecha han fallecido más de 2 millones 800 mil personas en el mundo a causa de la COVID-19 (New York Times, 2021). Pero también ha alterado los hábitos de la vida cotidiana de todas las personas en el mundo (Marone, 2021, p. 5), por ejemplo, la falta de interacciones cara a cara y el uso de las tecnologías de la información y comunicaciones (TIC) como sustituto a la socialización. La actual crisis sanitaria ha también provocado angustia psicológica en los individuos, y en general, ha causado altos niveles de incertidumbre en diferentes campos (Marone, 2021, p. 5). Como han señalado los expertos, los efectos psicológicos a corto plazo de la pandemia van desde “miedos inespecíficos y descontrolados” hasta ansiedad, frustración, aburrimiento y una sensación generalizada de soledad (Serafini et al., 2020).

Además, en el medio y el largo plazo, las consecuencias económicas, sociales y políticas de la pandemia en un nivel macro podrían crear o reforzar una serie de estados mentales negativos (Koomen y Van Der Pligt, 2015), incluidas emociones de orientación interna (como el miedo) o incluso emociones de orientación externa (como el desprecio, la ira, el resentimiento y el odio), que podrían hacer que un número mayor de personas sea más susceptible a las narrativas extremistas (Van den bos, 2020). Por otro lado, a nivel individual, los traumas personales, como la pérdida del empleo, pueden producir incertidumbre y angustia. Por tal motivo, de acuerdo con la literatura existente, hay muchos indicios de que la radicalización hacia el extremismo violento puede verse facilitada por altos niveles de incertidumbre, pérdidas personales reales o percibidas, frustración o recordatorios de la muerte, todos estos factores pueden estar asociados con la actual pandemia de COVID-19 y sus consecuencias (Ackerman y Peterson, 2020).

Estas teorías de la conspiración pueden tener consecuencias negativas. Por ejemplo, la creencia en estas teorías se ha relacionado con los movimientos antivacunas, la negación del cambio climático, las opiniones políticas extremistas y los prejuicios (Jolley et al., 2020) Study 3 (N = 114). Las *fake news* y la desinformación sobre la COVID-19 también ha proliferado ampliamente en las redes sociales, con consecuencias potencialmente peligrosas (Frenkel et al., 2020).

La actual crisis sanitaria ha provocado también angustia psicológica en los individuos, y en general, ha causado altos niveles de incertidumbre en diferentes campos

5. El nacionalismo y el rol del Estado-nación ante la pandemia de COVID-19

El 11 de marzo de 2020, Tedros Adhanom Ghebreyesus, el director general de la Organización Mundial de la Salud (OMS) anunció que la enfermedad llamada COVID-19 constituía una

pandemia (Organización Panamericana de la Salud, 2020). Se hacía claro que no sería posible frenar la propagación mundial del virus y que este representaba una amenaza global a la salud, el bienestar económico y la estabilidad política de todos los países del orbe. En relación con lo anterior, muchos analistas políticos líderes sugirieron que la pandemia alimentaría el nacionalismo y el impulsor en un mundo más dividido (Legrain, 2020).

Es importante clarificar cómo entendemos a la pandemia de COVID-19, desde una perspectiva política. Esta pandemia es comúnmente descrita como una “crisis”. Las crisis son provocadas por amenazas reales o percibidas (Woods et al., 2020). Son eventos altamente disruptivos (cambios en planes, rutinas, expectativas, creencias y valores) que crean una mayor incertidumbre (Brecher, 2019). Esta ruptura e incertidumbre pueden cambiar el contexto dentro del cual ocurre la política. La COVID-19 se ajusta a todos estos criterios. La amenaza planteada por la pandemia ya ha desencadenado una serie de crisis consecutivas en la salud y la economía, y también amenaza con provocar crisis en la política y cambiar el contexto nacionalista en el que ocurre gran parte de la política mundial.

Por ejemplo, naciones como China han usado la pandemia de COVID-19 para alimentar un conflicto nacionalista. Esto se puede observar en la insistencia de China de que Taiwán debe ser excluido de la OMS, con el argumento de que es parte de China, a pesar de su excelente historial en la contención de la pandemia (Reuters, 2020). Surge la pregunta si la pandemia de COVID-19 va a reforzar o erosionar el Estado-nación en el largo plazo. La respuesta parece ser que la pandemia ha permitido a los gobiernos acumular más poder de manera constante sobre sus ciudadanos (Woods et al., 2020).

En Europa y Norteamérica, se ha documentado un aumento del odio xenófobo, antiinmigrante, antisasiático y antisemita durante la pandemia de COVID-19. Un ejemplo fue la insistencia de la administración de Donald Trump en utilizar el término “virus de Wuhan” o “virus chino” como una de las “muchas estrategias para atribuir la culpa de la propagación del virus a un lugar/país específico y para construir la enfermedad como una amenaza extranjera a la nación” (Nossem, 2020). Solo en los Estados Unidos, se informaron más de 1700 incidentes de odio contra los asiáticos dentro de las primeras 6 semanas de un nuevo sitio web establecido por grupos de derechos civiles de Asia-Estados Unidos y las islas del Pacífico (Lee y Yadav, 2020). Tales expresiones xenófobas de nacionalismo son parte de un aumento claramente documentado, incluso antes del inicio de la pandemia de COVID-19, del odio extremista y de la extrema derecha.

Por otro lado, la pandemia está amplificando el sentimiento nacionalista, que está precipitando una “política de culpa” (Legrain, 2020). Esto es particularmente visible en las relaciones entre Estados Unidos y China. Una relación que ya estaba tensa ahora está empeorando rápidamente, ya que los dos países se culpan mutuamente por la pandemia y existe el temor de que estas disputas políticas puedan desembocar en conflictos violentos (Woods et al., 2020).

Las primeras señales apuntan a una tendencia a que los estados-nación aumenten enormemente su poder frente al COVID-19: están reforzando las fronteras, reduciendo la migración, limitando los movimientos internos de población, gastando grandes cantidades de dinero en estímulos económicos y aumentando la vigilancia de los ciudadanos (The economist, 2020). Muchos de estos movimientos se han producido a costa de la libertad y la privacidad individuales (The economist, 2020). Algunas de estas medidas serán relativamente de corta duración y otras probablemente serán difíciles de revertir. Independientemente, estos patrones son recientes en

En Europa y Norteamérica, se ha documentado un aumento del odio xenófobo, antiinmigrante, antisasiático y antisemita durante la pandemia de COVID-19

el estado de nuestras vidas, devuelven al Estado la visión que teníamos de un actor poderoso. Por ejemplo, los conflictos sobre la producción y distribución de una eventual vacuna ya están tomando forma. En lugar de una colaboración y coordinación internacional concertada, estamos viendo enfoques cada vez más proteccionistas impulsados por la lógica del Estado-nación (Woods et al., 2020).

6. Teorías de conspiración, fake news y desinformación en la era COVID-19

El entorno de información en medio de la pandemia de COVID-19 subraya la importancia de una comunicación científica eficaz. La crisis sanitaria ha puesto en relieve un aumento en las teorías de conspiración, noticias falsas e información errónea (Ellis, 2020). En este contexto, es más complicado para el público distinguir la evidencia y los hechos científicos de información menos confiables (Bavel et al., 2020).

Las teorías conspirativas surgieron poco después de las primeras noticias del nuevo brote de coronavirus en Wuhan China en enero de 2020 y han estado persistiendo (Ellis, 2020). Algunos se han referido a los orígenes del virus SARS-CoV-2 como un arma biológica creada por los chinos para librar la guerra con Estados Unidos o viceversa (Gertz, 2020). Otros se han centrado en la prevención y la cura, por ejemplo, que no se debe confiar en las vacunas y que las personas deben usar remedios alternativos para protegerse del virus. No es sorpresa que hayan surgido innumerables teorías de conspiración en este contexto. Los estudios sugieren que las personas sienten la necesidad de explicar grandes eventos con causas proporcionalmente grandes y es más probable que creen en teorías de conspiración sobre eventos con graves consecuencias y en tiempos de crisis (Van Prooijen y Douglas, 2017). Esto es probable que se deba a que las personas se sienten más atraídas a las teorías conspirativas cuando sus necesidades psicológicas importantes se ven frustradas (Douglas et al., 2017). Entonces, estas teorías pueden ganar mayor tracción a medida que se propaga el virus y más personas se aíslan.

La crisis sanitaria ha puesto en relieve un aumento en las teorías de conspiración, noticias falsas e información errónea

7. Conclusiones

Si es correcto que la pandemia de COVID-19 ha reforzado al Estado-nación, entonces los ciudadanos del mundo podrían enfrentar algunos peligros. La ampliación del poder y la autonomía de los Estados-nación, junto con pocos contrapesos al interior, puede tener efectos duraderos para la privacidad, la seguridad y la democracia de todos los países. Las restricciones sanitarias como los confinamientos obligatorios han limitado las libertades de movimiento y reunión. Sin embargo, también el control de los gobiernos sobre ciudadanos ha llevado a Estados a rastrear los movimientos de los ciudadanos infectados a través de los teléfonos móviles o a prohibir las protestas ciudadanas con el uso desproporcionado de la fuerza.

La coyuntura actual de la pandemia de COVID-19 ha servido a los gobiernos autoritarios para consolidar su poder y legitimarse, mediante el recorte de libertades democráticas como el aplazamiento o la suspensión de elecciones, dar nuevas atribuciones a los militares, cerrar las fronteras a la migración y exaltar el nacionalismo frente a la cooperación internacional. Sin embargo, surge la incógnita si las medidas que han adoptado los gobiernos autoritarios

serán derogadas una vez que haya terminado la pandemia. Organizaciones internacionales como Human Rights Watch y la ONU ya han advertido del peligro que el autoritarismo en diversos países pueda restringir los derechos humanos de las poblaciones durante la pandemia de COVID-19.

Por otro lado, el crecimiento del extremismo y los ataques terroristas durante la pandemia también son una preocupación para gobiernos del mundo. Fenómenos como el “supremacismo blanco” catalogados de extrema derecha ya son catalogados como terrorismo y una amenaza para los otros países como Reino Unido y Alemania (Aguirre, 2020). Incluso, el propio Comité de Antiterrorismo de la ONU se ha visto obligado a emitir una alerta contra la “creciente amenaza transnacional del terrorismo de extrema derecha” (Comité de Antiterrorismo de la ONU, 2020).

Por lo que se puede afirmar que hay un problema y una tendencia creciente al extremismo de derecha antes y durante la pandemia de COVID-19. Ejemplos de este fenómeno son varios, como los ataques terroristas de Oslo y Utoya, Noruega en 2011; Pittsburgh en 2018; Christchurch, Nueva Zelanda en 2019; Hanau, Alemania en 2020 o El Paso en 2020 y Atlanta en 2021 en Estados Unidos de América (Moreno, 2020) por mencionar algunos.

Se puede concluir que han sido diferentes factores los que han detonado el extremismo en el mundo, podemos citar la crisis económica de 2008 y los procesos políticos resultantes que impulsaron formaciones políticas de derecha radical, así como el sentimiento de algunos sectores opuestos a las oleadas migratorias. Sin embargo, cabe subrayar que las corrientes de extremismo de derecha son heterogéneas, y no todas comparten los mismos objetivos. Sin embargo, se pueden identificar algunos como acabar con el multiculturalismo, detener la llegada de migrantes, expulsar a los musulmanes o acabar con las élites liberales (Moreno, 2020). Durante la pandemia de COVID-19, los grupos de extrema derecha han sido más dinámicos para explotar su discurso, atraer seguidores y tomar acciones violentas principalmente a través de las redes sociales.

Se puede argumentar que la pandemia de COVID-19 ha servido también para alimentar los discursos de los grupos extremistas de derecha. Con ejemplos como la idea de que la COVID-19 es una herramienta para conseguir el “gran reemplazo”, es decir, eliminar a la población blanca, otros alertan de las infraestructuras 5G como vehículo de transmisión, también hay teorías conspirativas sobre que el virus es un plan para hundir la economía o de que se envían inmigrantes infectados para diseminar el virus (Moreno, 2020). Por lo tanto, se puede decir que los grupos extremistas están aprovechando la actual crisis sanitaria para sembrar el caos y e intentar derrocar al sistema. Ejemplo de ello, es el denominado movimiento “boogaloo”. Sin embargo, cabe mencionar que, en los países occidentales, muchos de los crímenes perpetrados por la extrema derecha se han catalogado como “crímenes de odio” y no como terrorismo.

Como conclusión, la crisis de la pandemia de COVID-19 ha actuado como combustible del populismo y del extremismo de derechas. La derecha radical alimenta el miedo y lo intensifica desde posiciones racistas e ideologías conspirativas para obtener una dominación nacionalista bajo la apariencia de “soberanía nacional”. Movilizan el resentimiento y la insatisfacción entre la población, así como la incertidumbre ante el futuro y la preocupación de que el grupo nacional o étnico de referencia se encuentre en desventaja al competir con otros grupos. Sus argumentos son que la migración, la globalización y la multiculturalidad son las auténticas raíces del problema, y que se deben cortar de raíz.

Se puede argumentar que la pandemia de COVID-19 ha servido también para alimentar los discursos de los grupos extremistas de derecha

Referencias

- Ackerman, G. y Peterson, H. (2020). Terrorism and COVID-19: Actual and potential impacts. *Perspectives on Terrorism*, 14(3), 59–73. <https://www.universiteitleiden.nl/perspectives-on-terrorism/archives/2020#volume-xiv-issue-3>
- Aguirre, M. (2020). Coronavirus: ¿por qué la pandemia de covid-19 podría fortalecer los autoritarismos y debilitar las democracias? *BBC News Mundo*. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-52184947>
- Amnistía Internacional. (2020). *Tailandia: El cierre de medios de comunicación es una táctica de intimidación mientras aumentan las protestas*. <https://www.amnesty.org/es/latest/news/2020/10/thailand-media-outlets-shutdown-scare-tactic-growing-protests/>
- Aratani, L. (2020). ‘Coughing while Asian’: Living in fear as racism feeds off coronavirus panic. *The Guardian*. <https://www.theguardian.com/world/2020/mar/24/coronavirus-us-asian-americansracism>
- Bavel, J. J. V., Baicker, K., Boggio, P. S. et al. (2020). Using social and behavioural science to support COVID-19 pandemic response. *Nature Humane Behaviour*, 4, 460–471 <https://doi.org/10.1038/s41562-020-0884-z>
- Berger, J. M. (2018). *Extremism*. Boston: The MIT Press Essential Knowledge series.
- Brecher, M. (2019). *Crisis and Change in World Politics*. New York: Routledge.
- Brooks, D. (2019). Trump y Bolsonaro, a la defensa del nacionalismo en la ONU. *La Jornada*. <https://www.jornada.com.mx/2019/09/25/mundo/026n1mun>
- Buckley, C. (2020). Brushing Off Criticism, China’s Xi Calls Policies in Xinjiang ‘Totally Correct’. *The New York Times*. <https://www.nytimes.com/2020/09/26/world/asia/xi-jinping-china-xinjiang.html>
- Burchill, R. (2020). *Extremism in the Time of COVID-19* (Bussola Research Paper N.º 6). <https://ssrn.com/abstract=3693293>
- Campbell, L. (2020). Chinese in UK report ‘shocking’ levels of racism after coronavirus outbreak. *The Guardian*. <https://www.theguardian.com/uk-news/2020/feb/09/chinese-in-uk-report-shocking-levels-of-racism-after-coronavirus-outbreak>
- Chouza, P. (2019). Un nuevo proyecto de ley vuelve a amenazar la independencia judicial en Polonia. *El País*. https://elpais.com/internacional/2019/12/18/actualidad/1576681763_587693.html
- Coaston, J. (2020). The “boogaloo” “movement,” explained. *Vox*. <https://www.vox.com/2020/6/8/21276911/boogaloo-explained-civil-war-protests>
- Douglas, K. M., Sutton, R. M. y Cichocka, A. (2017). The psychology of conspiracy theories. *Current Directions in Psychological Science*, 26(6), 538–542. <https://doi.org/10.1177/0963721417718261>
- DW. (2020). *Coronavirus en Rusia: las protestas antigubernamentales se vuelven virtuales*. *Deutsche Welle*. <https://www.dw.com/es/coronavirus-en-rusia-las-protestas-antigubernamentales-se-vuelven-virtuales/a-53263518>

- EFE y AFP. (2020). Estado Islámico: coronavirus es “la venganza de Alá” y rogamos por más tortura. *Milenio*. <https://www.milenio.com/internacional/medio-orient/estado-islamico-asegura-que-el-coronavirus-es-la-venganza-de-ala>
- El País. (2020). *Duterte ordena disparar contra quien viole la cuarentena*. <https://elpais.com/internacional/2020-04-02/duterte-ordena-disparar-contra-quien-viole-la-cuarentena.html>
- Ellis, E. (2020). The Coronavirus Outbreak Is a Petri Dish for Conspiracy Theories. *Wired*. <https://www.wired.com/story/coronavirus-conspiracy-theories/>
- Freedom House. (2020). *New Report: Democracy under Lockdown - The Impact of COVID-19 on Global Freedom*. <https://freedomhouse.org/article/new-report-democracy-under-lockdown-impact-covid-19-global-freedom>
- Frenkel, S., Alba, D. y Zhong, R. (2020). Surge of virus misinformation stumps Facebook and Twitter. *The New York Times*. <https://www.nytimes.com/2020/03/08/technology/coronavirus-misinformation-social-media.html>
- Gertz, B. (2020). Coronavirus may have originated in lab linked to China’s biowarfare program. *The Washington Times*. <https://www.washingtontimes.com/news/2020/jan/26/coronavirus-link-to-china-biowarfare-program-poss/>
- Glenn, J. (2020). COVID-19 Brief: Impact on Democracy Around the World. *U.S. Global Leadership Coalition*. <https://www.usglc.org/coronavirus/democracy/>
- Guterres, A. (2020). Secretary-General’s remarks to the Security Council on the COVID-19 Pandemic. *United Nations Secretary-General*. <https://www.un.org/sg/en/content/sg/state-ment/2020-04-09/secretary-generals-remarks-the-security-council-the-covid-19-pandemic-delivered>
- Hamid, S. (2020). “How the pandemic is reinforcing authoritarianism”. En *Reopening the World* (pp. 16-20). Washington, D.C.: Brookings Institution.
- Hartman, T. K., Stocks, T. V. A., McKay, R., Gibson-Miller, J., Levita, L., Martinez, A. P., Mason, L., McBride, O., Murphy, J., Shevlin, M., Bennett, K. M., Hyland, P., Karatzias, T., Vallières, F. y Bentall, R. P. (2021). The Authoritarian Dynamic During the COVID-19 Pandemic: Effects on Nationalism and Anti-Immigrant Sentiment. *Social Psychological and Personality Science*. <https://doi.org/10.1177/1948550620978023>
- Hernández, H. (2020). La libertad de prensa, cada vez más amenazada en Turquía. *Atalayar*. <https://atalayar.com/content/la-libertad-de-prensa-cada-vez-m%C3%A1s-amenazada-en-turqu%C3%ADa>
- Hopkins, V. (2020). How Orban’s decade in power changed Hungary. *Financial Times*. <https://www.ft.com/content/414f202e-9996-11ea-8b5b-63f7c5c86bef>
- Human Rights Watch. (2020). Azerbaijan: Relentless Crackdown on Opposition. *Human Rights Watch*. <https://www.hrw.org/news/2020/08/19/azerbaijan-relentless-crackdown-opposition>
- IDEA. (2021). *Global overview of COVID-19: Impact on elections*. International Institute for Democracy and Electoral Assistance. <https://www.idea.int/news-media/multimedia-reports/global-overview-covid-19-impact-elections>
- ISD. (2020). *COVID-19 Disinformation Briefing No.2*. Institute for Strategic Dialogue. <https://www.isdglobal.org/isd-publications/covid-19-disinformation-briefing-no-2/>

- Jolley, D., Meleady, R. y Douglas, K. M. (2020). Exposure to intergroup conspiracy theories promotes prejudice which spreads across groups. *British Journal of Psychology*, 111(1), 17-35. <https://doi.org/10.1111/bjop.12385>
- Koomen, W. y Van Der Pligt, J. (2015). *The psychology of radicalization and terrorism*. Abingdon: Routledge.
- Leidig, E. (2020). #CoronaJihad: How the Far-Right in India is Responding to the Pandemic. *C-REX - Center for research on extremism*. <https://www.sv.uio.no/c-rex/english/news-and-events/right-now/2020/coronajihad-far-right-india.html>
- Legrain, P. (2020). The coronavirus is killing globalization as we know it. *Foreign Policy*. <https://foreignpolicy.com/2020/03/12/coronavirus-killing-globalization-nationalism-protectionism-trump/>
- Marone, F. (2021). Hate in the time of coronavirus: exploring the impact of the COVID-19 pandemic on violent extremism and terrorism in the West. *Security Journal*, 0123456789. <https://doi.org/10.1057/s41284-020-00274-y>
- Martínez, J. (2020). La otra epidemia: autoritarismo y extremismo en la era del Covid-19. *El Universal*. <https://www.eluniversal.com.mx/opinion/javier-martinez-mendoza/la-otra-epidemia-autoritarismo-y-extremismo-en-la-era-del-covid-19>
- Moreno, J. (2020). El silencioso repunte del “terrorismo de extrema derecha” y por qué la COVID-19 puede agravarlo. *BBC News Mundo*. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-54719236>
- Noticias ONU. (2020). *Las redes sociales, la principal arma terrorista durante la pandemia de COVID-19*. <https://news.un.org/es/story/2020/11/1484342>
- Nossem, E. (2020). *The pandemic of nationalism and the nationalism of pandemics* (UniGR-CBS Working Paper, 8 [April]). <https://doi.org/10.25353/ubtr-xxxx-1073-4da7>
- Organización Panamericana de la Salud. (2020). *Enfermedad por el Coronavirus (COVID-19)*. <https://www.paho.org/es/enfermedad-por-coronavirus-covid-19#:~:text=El%20Director%20General%20de%20la,puede%20caracterizarse%20como%20una%20pandemia.>
- Pasetti, F. (2018). Elecciones en Italia: De la retórica anti-inmigración a la violencia. *Europa Press*. <https://www.europapress.es/internacional/noticia-elecciones-italia-retorica-anti-inmigracion-violencia-20180302085342.html>
- Pantucci, R. (2020). After the coronavirus, terrorism won't be the same. *Foreign Policy*. <https://foreignpolicy.com/2020/04/22/after-coronavirus-terrorism-isis-hezbollah-5g-wont-be-the-same/>
- Repucci, S. (2020). A Leaderless Struggle for Democracy. *Freedom House*. <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2020/leaderless-struggle-democracy>
- Reuters. (2020). In Modi's India, coronavirus fallout inflames divisions between Muslims and Hindus. *The Japan Times*. <https://www.japantimes.co.jp/news/2020/04/20/asia-pacific/narendra-modi-india-coronavirus-muslims-hindus/>
- Reuters. (2020). *Taiwan says not invited to WHO meeting after China's 'obstruction'*. <https://www.reuters.com/article/health-coronavirus-who-taiwan-idUSKBN27P03T>

- Roth, A. (2021). Vladimir Putin passes law that may keep him in office until 2036. *The Guardian*. <https://www.theguardian.com/world/2021/apr/05/vladimir-putin-passes-law-that-may-keep-him-in-office-until-2036>
- Scott, J. (2020). Where do the UK's political parties stand on Brexit vote? *BBC News*. <https://www.bbc.com/news/uk-politics-55177496>
- Security Council Counter-Terrorism Committee. (2020). CTED publishes Trends Alert about extreme right-wing terrorism. *Naciones Unidas*. <https://www.un.org/sc/ctc/news/2020/04/01/cted-launches-trends-alert-extreme-right-wing-terrorism/>
- Serafini, G., Parmigiani, B., Amerio, A., Aguglia, A., Sher, L. y Amore, M. (2020). The psychological impact of COVID-19 on the mental health in the general population. *QJM: An International Journal of Medicine*, 2, 89. <https://doi.org/10.1093/qjmed/hcaa201>.
- Servicio de Seguridad del Estado de Bélgica. (2020). The hidden danger behind COVID-19. *VSSE Bélgica*. <https://vsse.be/sites/default/files/corona-uk-batpdf.pdf>
- Strong, P. (1990). Epidemic psychology: A model. *Sociology of Health and Illness*, 12(3), 249-259. <https://doi.org/10.1111/1467-9566.ep11347150>
- Synovitz, R. (2020). COVID-19 Crackdowns, Expanded Authoritarianism, And The Post-Pandemic World. *Radio Free Europe-Radio Liberty*. <https://www.rferl.org/a/authoritarianism-crackdowns-covid-human-rights-coronavirus/31026181.html>
- The New York Times. (2021). *Coronavirus World Map: Tracking the Global Outbreak*. <https://www.nytimes.com/interactive/2020/world/coronavirus-maps.html?>
- Tony Blair Institute for Global Change. (2020, 11 de junio). *Snapshot: How Extremist Groups Are Responding to Covid-19*. <https://institute.global/policy/snapshot-how-extremist-groups-are-responding-covid-19-11-june-2020>
- Transparency International. (2020). *Will the legacy of COVID-19 include increased authoritarianism?* <https://www.transparency.org/en/news/will-the-legacy-of-covid-19-include-increased-authoritarianism#>
- Van den Bos, K. (2020). Unfairness and radicalization. *Annual Review of Psychology*, 71, 563-588. <https://doi.org/10.1146/annurev-psych-010419-050953>
- VanProoijen, J. W. y Douglas, K. M. (2017). Conspiracy theories as part of history: The role of societal crisis situations. *Memory Studies*, 10(3), 323-333. <https://doi.org/10.1177/1750698017701615>
- Védeilhé, A., Forget, A. y Wang, C. (2020). En China, los periodistas de investigación están en vía de extinción. *France 24*. <https://www.france24.com/es/20200922-en-foco-china-periodismo-de-investigacion-xi-jumping-libertad-de-expresion>
- Velásquez, M. (2021). México supera los 200.000 muertos por coronavirus; así se compara con Brasil y EE. UU., los únicos países que han superado esta cifra. *CNN Español*. <https://cnnespanol.cnn.com/2021/03/26/mexico-200000-muertes-coronavirus-brasil-estados-unidos-orix/>
- Woods, E. T., Schertzer, R., Greenfeld, L., Hughes, C. y Miller-Idriss, C. (2020). COVID-19, nationalism, and the politics of crisis: A scholarly exchange. *Nations and Nationalism*, 26(4), 807-825. <https://doi.org/10.1111/nana.12644>
- Zeller, M. (2020). Extremists thrive in times of crisis: the COVID-19 pandemic is no exception. *Open Democracy*. <https://www.opendemocracy.net/en/global-extremes/extremists-strive-times-crisis-covid-19-pandemic-no-exception/>



RIVALRY IN THE TIME OF PANDEMIC: COVID-19 IMPACT ON THE BALANCE OF POWER BETWEEN THE UNITED STATES AND CHINA

La rivalidad en los tiempos de pandemia: impacto del COVID-19 en el equilibrio de poder entre Estados Unidos y China

Antonio José Pagán Sánchez

Estudiante de doctorado en Relaciones Internacionales en la Universidad de Nankai

E-mail: antoniomurcia9@gmail.com

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2228-1547>



Autor

In 2020, humanity witnessed with perplexity the expansion of the largest pandemic outbreak in the last century. The coronavirus crisis would have tragic effects on society and healthcare throughout the world, but its consequences go far beyond these two areas. In the field of international relations, the pandemic has impacted the balance of power between the United States and China, whose relationship was already facing rising tensions. While the former was unable to control the spread of the virus in its territory, the second managed to curb it after the initial bewilderment. In order to evaluate the impact of COVID-19 on the balance of power between both countries, this paper will focus on three areas: economic power, ideological power, and international maneuverability. The results indicate that China has been relatively favored, but also that the United States still has opportunities to preserve its international leadership.



Abstract

A lo largo del año 2020, la humanidad presenció atónita la expansión del mayor brote pandémico en el último siglo. La crisis del coronavirus tendría trágicos resultados a nivel social y sanitario a lo largo del mundo, pero sus consecuencias van mucho más allá de estos dos ámbitos. En el campo de las relaciones internacionales, la pandemia ha afectado al equilibrio de poder entre Estados Unidos y China, cuya relación ya partía de una situación de creciente tensión. Mientras que el primero se vio incapaz de controlar la expansión del virus en su territorio, el segundo consiguió frenarla tras el desconcierto inicial. Con el objetivo de evaluar el impacto del COVID-19 en el equilibrio de poder entre ambas potencias, el artículo se centrará en tres áreas: poder económico, poder ideológico, y maniobrabilidad internacional. Los resultados muestran que China sale relativamente favorecida, pero también que Estados Unidos aún cuenta con oportunidades para preservar su liderazgo internacional.



Resumen

United States; China; COVID-19; balance of power; power transition.

Estados Unidos; China; COVID-19; equilibrio de poder; transición de poder.



Key words

Recibido: 02/11/2020. Aceptado: 22/11/2021



Fechas

1. Introduction

December 31, 2019. A disease outbreak in the Chinese city of Wuhan, in Hubei province, is reported by the Wuhan Municipal Health Commission to the World Health Organization. On January 23, 2020, the Chinese government decided to lockdown Wuhan along with other cities in the province in order to prevent the transmission of the virus to the rest of the territory. As a consequence of the limitations to normal life across the Chinese territory during the first months of the pandemic, Chinese GDP shrank 6,8% in the first quarter of 2020 (Cheng, 2020), in stark contrast to previous decades of high economic growth. More than 4600 people would die during the outbreak of COVID-19 in Wuhan, according to official figures (McDonell, 2020), under a challenging situation in China that might have brought not only economic implications, but also political ones.

In fact, during the first three months after the outbreak of COVID-19, the situation seemed favorable for the United States in the middle of its increasing rivalry with China. Beijing seemed unable to control the outbreak of a pandemic that, at that time, had not yet aggressively hit the West. Thus, the analyses made at that moment were not very optimistic about the domestic and international implications of COVID-19 for the Chinese government. A domestic crisis of political legitimacy seemed plausible (Economy, 2020; Lam, 2020; Li, 2020b), criticism on the early management of the virus outbreak in China mounted abroad (Garrett, 2020; Li, 2020a; Rogin, 2020), and even within China itself, it was increasingly clear that COVID-19 would pose a danger to economic stability (Reuters, 2020).

However, the evolution of the situation after March 2020 was unexpected and unforeseen by international analysts. China progressively managed to control the spread of COVID-19, while the West (especially the United States and Europe) became the deadliest hit part of the world by the virus. As a consequence, already in the second half of 2020, China was expected to be the only major economy to grow in that year, whereas it was estimated that the US economy would fall by 3,6% (Payne, 2020). The European Union's economy took an even bigger hit, with an estimated 7,8% economic contraction in the same period of time (European Commission, 2020).

Even though the pandemic is not over yet, it is clear by now that COVID-19 will have a remarkable impact on the global distribution of power in the middle of the growing rivalry between the United States and China. It could be easily assumed that the current situation favors the latter and undermines the international position of the former, but this paper offers a more nuanced view. Obviously, given its rapid control of COVID-19, China seems to be in a favorable position to the detriment of the United States. However, the 2020 US presidential election results, affected by the serious pandemic situation in the country, might offer new international opportunities for Washington.

In order to shed light on how the outbreak of COVID-19 might impact the existing balance of power between the United States and China, this paper, after the presentation of the current situation of strategic competition between both countries, will focus on three areas. The first one, *economic power*, discusses the extent to which a shift in the existing favorable position of the United States is possible. The second one, *ideological power*, explores the ideological challenge that the US-led liberal international order is facing by the rise of China, and how it might be impacted by the unequal handling of the epidemic by China and the West. The third one, *international maneuverability*, analyses how the relationship of

In fact, during the first three months after the outbreak of COVID-19, the situation seemed favorable for the United States in the middle of its increasing rivalry with China

both the United States and China with third countries might be affected after COVID-19, with an eye on their close partners. The joint analysis of these three elements will provide a new perspective on the international implications of COVID-19 for the two most powerful countries in the world.

2. A new stage on US-China strategic competition

Since the second half of the 2010s, the bilateral relationship between the United States and China has deteriorated markedly. The times of the “quasi-alliance”, a term used by Henri Kissinger (2015, p. 300) to describe the character of the ties between both countries since the establishment of full diplomatic relations in 1979, are long gone, as well as their cooperative coexistence during the past few decades. Contrary to the expectations of the liberal school of International Relations, economic interdependence has not brought Washington and Beijing closer. In fact, their bilateral relationship, with the exception of some points in common, such as the fight against climate change, increasingly resembles a zero-sum game.

In this context, a new thinking of mutual distrust is emerging in both countries. The United States increasingly perceives China as a challenge to its international position in terms of power and values, while the Asian country is increasingly convinced that Washington is trying to curtail its rise and peaceful development. The deterioration of their bilateral relationship became evident in a speech of the Secretary of State under the Donald Trump administration, Michael Pompeo (2020). According to him, the last half-century of engagement with China had failed and, therefore, the United States should take a tougher stance on Beijing, whose policy-makers harbor a “decades-long desire for global hegemony of Chinese communism”. This situation of mutual distrust has not improved with the arrival of Joe Biden to power in January 2021.

Behind the worsening US-China relationship, there are obviously structural factors. Both countries are immersed in a power transition competition consisting of a power struggle between a rising power and a declining power -at least in relative terms. But ideological differences are also aggravating this situation, in stark contrast to Japan’s rise during the second half of the last century. During the 1970s and 1980s, it was believed that Japan could become the world’s leading power, but this possibility did not trigger a political crisis with the United States on the scale of the current one between Washington and Beijing. In this regard, drawing on Alexander Wendt’s constructivist insights, Wu Chengqiu (2020, p. 66) argues that the strategic competition between the United States, a promoter of “liberal hegemony”, and China, an implementer of “statist nationalism”, has worsened as a result of their different ideas, perceptions, and strategies. For this reason, this paper will also consider, along with the elements of economic power and international maneuverability, the ideological aspect of the rivalry between the two powers.

In light of the increasing competition between the United States and China, the balance of power between both countries has been analyzed by the academic literature. Christopher Layne (2018, p. 90) has argued that the rise of China, combined with the internal problems of the United States, will undermine Washington’s international position. This idea is shared by Graham Allison (2018), who argues that the fall of the US share of global GDP to just one-seventh of the world’s output today, along with China’s rise and Russia’s assertiveness, poses a challenge to the survival of the liberal international order. Joseph S. Nye (2017, pp. 10-16), by

Both countries are immersed in a power transition competition consisting of a power struggle between a rising power and a declining power — at least in relative terms —

contrast, is more optimistic about the maintenance of the international position of the United States. He argues that Beijing will not manage to overtake Washington and become the world's dominant power due to the slowdown of China's economic growth and the United States' advantages in the areas of demography, energy, education, technology, and the military. This point of view is supported by John Mearsheimer (2020), who remains optimistic about the US prospects of success in its competition with China because Washington has been historically able to overcome past systemic challenges from Imperial Germany, Nazi Germany, Japan, and the Soviet Union.

In this sense, this paper aims to contribute to the academic debate on the balance of power between the United States and China by introducing the effects of the COVID-19 pandemic as a backbone. Of course, not all areas of power have been affected by the outbreak of COVID-19. For example, this paper does not assume that the pandemic will have an impact on the balance of power between Washington and Beijing in the military or technological realm. But it does assume that the pandemic has the potential to have a significant impact on US-China rivalry on the economy, ideology, and international maneuverability, all of which are regularly taken into account by the academic literature on great power competition. The next three sections will assess the extent to which the balance of power between both countries in these three areas has changed as a result of the pandemic.

3. Economic power: the gap narrows even more

The rise of China and the eventual overtaking of the United States as the world's largest economy are often taken for granted in forecasts made worldwide. According to this deterministic vision of the future, it is assumed that China's economic growth is unstoppable, and that it is just a matter of time that the current rising power outpowers the leader of the existing international order. A recent report by the Development Research Centre of the State Council in China predicted that China's GDP would surpass the one of the United States in 2032, regardless of the United States' efforts to contain China's rise (Tang, 2020). And it is easy to assume that, once the United States is overtaken by China as the world's largest economy, it would be just a matter of time for China to become the world leader in the technological and military fields.

From a different point of view, considering that high levels of economic power are not easily translated into other fields, Stephen Brooks and William Wohlforth (2015) offer a more cautious approach to the balance of power between the United States and China. In their view, even though China's economic rise is a major change in the international system, to the point that it is no longer suitable to talk about unipolarity, China is not going to surpass the United States anytime soon as the world's superpower. This argument is grounded in the premise that, even if China's economy continues to grow, it will be unable to catch up with the United States in the economic, military, and technological fields. They argue that the United States has a qualitative advantage in the economic field because its productive system is more knowledge-based than the Chinese one, it dominates the global economy through the shares of foreign corporations held by US citizens, and its economic growth is more sustainable. In addition, the Chinese army is well behind the one of the United States, since cumulative investments made during the previous decades are more important than the specific military expending figures of a given year when it comes to determining the military power. In the same way, according to their ar-

The rise of China and the eventual overtaking of the United States as the world's largest economy are often taken for granted in forecasts made worldwide

gument, China will find it difficult to surpass the technological power of the United States in the near future due to the leadership of the latter in cumulative investment, human capital and innovative technologies.

However, in the same way that China's recent achievements in Artificial Intelligence and 5G networks point out to the possibility that its capability to close the technological gap with the United States might have been underestimated, the multi-faceted implications of China's control of COVID-19 also offer positive prospects for Beijing when it comes to closing its economic gap with the United States. In fact, the United States' GDP did not return to pre-pandemic levels until July 2021 (Partington, 2021), whereas China's economy already started to bounce back in the second quarter of 2020 and achieved net growth before the end of the year. Forecasts by the OECD were even gloomier for the United States, estimating that at the end of 2021, its economy would be roughly the same size as before the outbreak of COVID-19, whereas China's economy would be 10% larger (Leaders, 2020). And no matter how difficult it is to translate economic might into technological and military power, if China surpasses the United States as the world's largest economy, it would be on the right track to become the world leader also in the military and technological realms.

At this stage of the epidemic, it is already clear that COVID-19 will bring one crucial implication for the world economy: the strengthening of China's international economic presence. Up to October 2020, China's exports rose 11,4% on a yearly basis, a growth that reached its highest levels in 19 months (Hale, 2020). On the contrary, the exports of the United States during the first half of 2020 decreased by 16% compared to the previous year (Dollar & Newby, 2020). Moreover, in spite of the US-China trade war, China's exports to the United States have bounced back, favored by the latter's demands of health supplies, electronic items and car parts, whereas US exports to China have not experienced considerable economic growth, deepening the trade imbalance between both countries (Schacht, 2020). Besides, China managed from the very beginning to maintain inward FDI flows stable in spite of the situation of global pandemic, receiving \$76 billion during the first half of 2020 due to the rapid control of COVID-19 and the consequential resumption of its production system. This offers positive prospects for the evolution of the Chinese economy during the following months, since FDI is a critical source of external funding for developing countries (United Nations, 2020). The Belt and Road Initiative could also be favored in the long term by the global impact of COVID-19 in a world thirsty for new economic growth opportunities, according to Chinese foreign minister Wang Yi (Yang & Liu, 2020).

Undoubtedly, China will still face economic uncertainties due to an economic model that is still highly reliant on exports and international markets. In the words of Oshimasa Maruyama, chief market economist at SMBC Nikko Securities in Tokyo, "domestic demand will drive China's recovery ahead, but external demand could be a risk to the growth outlook given the possibility of large second round of coronavirus infections overseas" (World Economic Forum, 2020). The situation is not much better for the United States. In fact, the negative domestic consequences of COVID-19 that Washington might have to face in the near future go well beyond the economic field. The social divide in the United States became increasingly evident after the 2008 global financial crisis, and it has expanded even more during the last years. A further increase in unemployment, poverty and social inequality might aggravate the already existing political polarization, casting shadows on the political future of the most powerful country on Earth.

At this stage of the epidemic, it is already clear that COVID-19 will bring one crucial implication for the world economy: the strengthening of China's international economic presence

In the end, China is the country that, in relative terms, has been clearly benefited in the economic field when it comes to its balance of power with the United States. However, it should be examined closely whether its “zero-Covid” policy is maintained over the following months -or even years. Triumphant after having managed to control the spread of the virus and having made this a source of domestic ideological reaffirmation of the superiority of the Chinese model, Chinese leaders may have a difficult time explaining to citizens the adoption of a policy of living with the virus as is already being followed by almost the entire rest of the world. This aspect is of great relevance considering that, as COVID-19 will almost inevitably become an endemic virus, it does not seem sustainable to maintain the “zero-Covid” policy (which entails the closure of borders and the almost total disruption of human relations with the rest of the world) in the long term. In fact, this strategy, which is associated with partial lockdowns in cities where the virus has been detected, could already be undermining China’s economic recovery (Kawate, 2021).

4. Ideological power: the liberal international order, under pressure

The liberal international order has been experiencing a situation of crisis since the last decade. The increasing international assertiveness of China and Russia has contributed to the discredit of some of its basic principles. However, the behavior of the liberal West after the end of the Cold War is also one of the reasons behind this situation of decay. A recent report by the Lowy Institute has pointed out a series of Western failures that have undermined liberal principles, norms and institutions, such as arbitrary behavior to the detriment of rules-based principles, “calamitous policy-making” and transatlantic disunity (Lo, 2020, p. 19). Under this situation of crisis, the fact that the rising power, a non-liberal democratic country, has managed to control the virus much more satisfactorily than the leader of the liberal international order, a democratic country, brings clear implications for the future of that order. Especially with regard to its ideological principles. But before explaining the challenges that the US-led liberal international order is facing after the outbreak of COVID-19, it is necessary to define, first, its main features, and discuss China’s actual willingness and capacity to undermine it.

John Ikenberry (2018, p. 7) defines the liberal international order as an order “organized around economic openness, multilateral institutions, security cooperation and democratic solidarity”. Hans Kundnani (2017, p. 2) has rightly pointed out that those pillars of the liberal international order do not always fit together satisfactorily, and that in some cases there might be some tensions between them, as it happens when economic openness under the shape of “hyperglobalization” undermines democracy. Specifically, this paper will focus on the challenge that China’s successful control of COVID-19 might pose to the last feature of the liberal international order mentioned by John Ikenberry, which is deeply rooted in the US identity: democratic values. The rationale behind this approach is based on the assumption that China is not pursuing a strategy to undermine the other components of the liberal international order, since that would go against its own interests. Indeed, China has been largely benefited from international economic openness and its participation in multilateral institutions. Therefore, it was not surprising when Xi Jinping stood up for free trade and multilateralism once Trump’s protectionist drives became increasingly real (Leng, Zhen, Zheng, & Wu, 2018).

However, the behavior of the liberal West after the end of the Cold War is also one of the reasons behind this situation of decay

Is China really determined to undermine the ideological principles behind the current international order, the ones that privileged the adoption of liberal values under the shape of democratic regimes? And in that case, would China have the capacity to push in favor of these changes? There is an intense academic debate on whether China is a revisionist country or not. Even though China's increasingly assertive behavior in the South China Sea makes some scholars consider the country a revisionist power, not all analysts agree. For example, the American professor Alastair Iain Johnson (2019, p. 57) argues that China shows medium or high-level compliance in most of the domains of the liberal international order (i.e. the constitutive, the military, trade, finance and environment), and that therefore China cannot be considered as an opposing power to the status quo. In any case, regardless of China's previous behavior, this paper supports the idea that a successful rise of China, the one that displaces the United States as the most powerful country in the world, would inevitably undermine the structural power of the current hegemon in both the economic and diplomatic fields, and that this would bring implications for the US-led liberal international order. In addition, considering Steve Tsang's argument that "the putting of the CPC's interest at the core of national interest is a constant, not a variable, factor that underpins Beijing's foreign policy making" (Tsang, 2020, p. 305), it seems logical to assume that undermining the idea of liberalism and democracy as universally acceptable values, two of the most important normative hallmarks of the liberal international order, is in line with the domestic political interests of Chinese policy-makers.

Certainly, it would be challenging for China to create a new international order that replaces the existing one. As Bentley Allan, Srdjan Vucetic and Ted Hopf (2018) have pointed out, "the future of the international order is shaped not only by material power but also by the distribution of identity across the great powers". As a consequence, even if China displaces the United States and becomes the most powerful country in the world in material terms, it does not seem feasible to envision an international ideological hegemony of China, given that the liberal and democratic identity is shared by most of the main powers apart from the United States (Japan, India, Germany, Brazil, the United Kingdom, and France). And more importantly, China's international image after the outbreak of COVID-19 has not remained unscathed. According to a survey of 14 countries conducted by Pew Research Center between June 10 and August 3, 2020, the majority of respondents had an unfavorable opinion of China, and in 9 of those countries (Australia, Britain, Germany, the Netherlands, Sweden, the US, South Korea, Spain and Canada) negative views were at their highest point in more than a decade (Al Jazeera, 2020b). But still, the lack of an ideological alternative to the existing liberal international order does not imply that it is not possible to undermine the basic principles of that order. Indeed, as the international trends after the outbreak of COVID-19 certify, it is possible to undermine the liberal international order's ideological principle of the uncontested superiority of the democratic form of government without the need to provide an ideological or normative alternative.

Chinese leaders have repeatedly stated that they have no intention of exporting China's political model to other countries (Reuters, 2017). In fact, their domestic interests are best served not through the exportation of the Chinese model, but through the discrediting of the "membership principles" of the liberal international order that delegitimize non-liberal democratic political regimes. As Kyle Lascurettes (2020, pp. 238-241) argues, the promotion of liberal and democratic principles by the United States at the international level during the Cold War had the final purpose of ostracizing the Soviet Union, and Chinese policy-makers have the opinion that those principles are being used now to the detriment of China. Therefore, they are not in-

Chinese leaders have repeatedly stated that they have no intention of exporting China's political model to other countries

terested in promoting an “authoritarian” international order -whose implementation would not be possible-, but in the promotion of an “agnostic” one. An order in which ideological principles do not justify foreign interference in the internal affairs of other countries.

In this regard, the discrediting of the ideological principles of the liberal international order becomes a logical strategy to protect the political system at home. China’s successful control of COVID-19, as well as the US -and most Western democratic countries- inability to do so, has undermined the international image of the democratic form of government and has opened a new window of opportunities for China. The Chinese newspaper Global Times, owned by the People’s Daily, published an article in April 2020 stating that COVID-19 “is exposing all the structural flaws and weaknesses accumulated by the West in recent decades. The exhaustion of the driving force of Western globalization is increasingly evident. Conversely, a clear constructive force of globalization with Chinese characteristics is emerging” (Parenti, 2020). That same month, once Donald Trump announced that Washington would suspend funding to the World Health Organization, Global Times published an editorial arguing that “the US has no ability to reconstruct an international system. What it is doing now is pure destruction. The acts of the US are throwing the world into chaos and crippling the global system. The US political and legal framework cannot restrain its government from acting at its own will. This is the misfortune of the US and the entire world.” (Global Times Editorial, 2020) Both articles can be framed within the discursive war between the United States and China over the management of COVID-19, and they plainly reflect China’s growing international self-confidence after its control of the virus. A self-confidence used to undermine the values and the global position of the United States, the main supporter of the liberal international order.

Donald Trump’s global response to the pandemic has, in fact, damaged the international image of the United States as the leader of the liberal international order. While China embraced a soft power campaign of *mask diplomacy* to portray itself as a global leader capable of helping countries cope with the virus (Wong, 2020), the United States showed a very different picture. Turning away from Barack Obama’s active leadership during the 2014-15 Ebola crisis, when the United States established an international coalition to cope with the spread of the illness, the Trump administration did not smoothly coordinate with its allies. The US dependence on medical equipment from China offered a gloomier image of the most powerful country in the world: the US Strategic National Stockpile only had 1% of the masks and respirators needed to cope with COVID-19, as well as only 10% of ventilators (Campbell & Doshi, 2020). The initial impotence of the United States sharply contrasts with the energetic international response of China after the control of COVID-19 at home, decided to seize the opportunity and fill the gap left empty by the United States.

The implications of China’s triumph over the United States when it comes to the control of the pandemic can be well understood through the German concept of *Zeitgeist*, which refers to the “spirit of the times”. According to Juan Linz and Alfred Stepan (1996, p. 74), “when a country is part of an international ideological community where democracy is only one of many strongly contested ideologies, the chances of transiting to and consolidating democracy are substantially less than if the spirit of the times is one where democratic ideologies have no powerful contenders”. The poor performance of the United States and Europe when it comes to the control of COVID-19 has tarnished the international image of liberal democracy, and this might affect the global cause for its international expansion. However, despite its poor control of the pandemic compared to China, there are still two pieces of good news for the United States. First, as

China's successful control of COVID-19, as well as the US — and most Western democratic countries — inability to do so, has undermined the international image of the democratic form of government and has opened a new window of opportunities for China

proven by the fact that some liberal democracies such as Australia, Japan, New Zealand, South Korea, and Taiwan managed to control the spread of the virus, there is no structural element in the democratic model of governance that prevents an effective pandemic management. And second, two US companies, Pfizer and Moderna, have succeeded in developing and producing mRNA COVID-19 vaccines with worldwide prestige for their high effectiveness compared to vaccines offered by rival companies. These vaccines allowed the West to lead the world in vaccination rates during the early stages of global vaccine deployment at the beginning of 2021.

5. International maneuverability: new opportunities for the US

The United States is not in a favorable position when it comes to the effects of COVID-19 in the economic and ideological areas of its balance of power with China. But paradoxically, the domestic social and political ravages caused by the virus might open a window of opportunity for the international position of the United States. Even to the point that the setbacks discussed in the two previous sections of the paper could be partially offset.

In an increasingly multipolar world, there is no country powerful enough to act as the global leader by itself: it needs to rely on allies and like-minded partners. After World War II, the United States established the norms, institutions, and practices of the liberal international order with the support of a network of allies and partners that, for decades, would side with Washington in the contention of the Soviet Union and the international spread of socialism. Therefore, in a moment of increasing systemic rivalry with China, it is striking that the administration of Donald Trump has attempted to get the support of the traditional allies of Washington while simultaneously reproving them and raising tariffs on some of their products. Donald Trump has claimed that the European Union was “formed in order to take advantage of the United States”, and that it “treats us worse than China” (Alden, 2020). The announcement in October 2019 that the United States would impose \$7.5 billion tariffs on European goods such as cheese, wine and olives (Deutsche Welle, 2019), responded one year later with the European plan to impose 4\$ billion on US products (Amaro, 2020), is just one of the several clashes between two of the most important maintainers of the liberal international order that happened under the presidency of Donald Trump. His administration also threatened to punish Japan (Al Jazeera, 2020a) and South Korea (Song & White, 2019) in 2019 with the raising of tariffs on cars, one of their biggest export to the United States.

As a consequence, it has become increasingly difficult for the United States to get the support of its traditional allies when dealing with China. This trend was already observable during the last years of Barack Obama’s presidency. In spite of US pressures, most of its European and Asian allies enthusiastically joined the Chinese-led Asian Infrastructure Investment Bank as founding members, and around half of them have officially taken part in the Belt and Road Initiative. In the same way, Donald Trump had great difficulty in convincing its European partners to impose a ban on the deployment of 5G networks using Huawei technology (Pagán, 2020). Beijing’s growing economic influence is already making increasingly difficult for US allies to have a common position with Washington on Chinese initiatives. This also reflects to what extent it is important for the United States to be led by a president who does not create animosity among its traditional allies.

The United States is not in a favorable position when it comes to the effects of COVID-19 in the economic and ideological areas of its balance of power with China

The victory of Joe Biden in the 2020 US Presidential Elections, which can be partly explained by Trump's erratic reaction to COVID-19, might reinforce the international position of the United States as long as he manages to improve Washington's relationship with its traditional allies. In fact, according to a survey experiment on public opinion conducted in Japan by Alexander Agadjanian and Yusaku Horiuchi, Trump presidency has not "irreparably damaged" the international image of the United States abroad, since respondents focus more on the content and attributes of a given political statement (cooperative or hostile) than in its source (Agadjanian & Horiuchi, 2020, p. 585). Therefore, a president with a more conciliatory international discourse would be favorable for a rapprochement between the United States and its traditional allies, in spite of their disagreements on trade and defense spending. In fact, Antony Blinken's appointment as Secretary of State, a defender of multilateralism and diplomacy, will probably improve the relationship of the United States with them.

On the other hand, China is already facing new international challenges. As already mentioned, Joe Biden's presidency might reinforce the relationship of the United States with its traditional allies in order to achieve a common position on China, an area in which Donald Trump failed. For example, in spite of Trump's demands to investigate China for the outbreak of COVID-19 during the annual assembly of the World Health Organization in May 2020, Europe decided to adopt a conciliatory approach (Robertson, 2020). It remains to be seen whether Joe Biden will manage to close the gap with US allies and partners. But in any case, his victory in the 2020 US Presidential Elections undoubtedly increases the pressure on Chinese diplomacy, at the same time that the end of Trump's "America First" decreases China's opportunities to increase its international presence. In fact, some high-level political figures in China expressed their wish for Trump's victory in the presidential election (Schuman, 2020).

In addition, COVID-19 has shown the internal vulnerabilities of the West after decades of globalization, being reliant on China to acquire the medical equipment needed to combat the virus. A partial decoupling with China in critical areas such as pharmaceuticals, technology and reserve manufacturing would affect Beijing's international economic position. This decoupling proposal goes well beyond the assertive rhetoric of Donald Trump. For example, in February 2020, French Finance Minister Bruno Le Maire urged French companies to review their supply chains in order to become less dependent on China (Irwin, 2020). According to Louis Kuijs, chief Asia economist at Oxford Economics, if the United States decoupled "significantly from China", the Asian country's growth would be half a percentage point lower per year during the next two decades. In case other developed countries joined the United States, the impact on the Chinese economy would be one percentage point (He, 2020). Moreover, the very outbreak of COVID-19 might impact China's relationship with some countries, as it is already happening with Australia. The calls of Australian Prime Minister Scott Morrison for an investigation into the origins of COVID-19 have caused a sharp deterioration in the bilateral relationship between both countries. According to Tony Walker (2020), professor at La Trobe University, Australia's relationship with China is at the worst moment since the normalization of ties in 1972.

Nevertheless, Chinese policy-makers are already acting to prevent the negative international impact of COVID-19 on the country. Since future prospects of globalization are not very bright, at least in some respects, the Politburo of the Chinese Communist Party announced in May 2020 the new *Dual Circulation* strategy. Considering that the decoupling of global supply chains will continue during the foreseeable future, the strategy emphasizes domestic reliance, making China less dependent on global integration and reducing its vulnerability to interna-

COVID-19 has shown the internal vulnerabilities of the West after decades of globalization, being reliant on China to acquire the medical equipment needed to combat the virus

tional turbulences (Blanchette & Polk, 2020). In addition, China has managed to expand its regional leadership with the signature of the Regional Comprehensive Economic Partnership (RCEP), a free trade agreement between 15 countries in East Asia, Southeast Asia, and Oceania, which represents 30% of global GDP, 28% of world trade and 2.200 million people. The agreement contrasts with Donald Trump's aggressive rhetoric, and was driven by the need of regional economies to promote economic growth after the negative impact of COVID-19. According to Vietnamese Prime Minister Nguyen Xuan Phuc, "the agreement will help develop the value chains destroyed by COVID-19 and sustain economic recovery" (Sandri, 2020).

6. Conclusion

At the time of concluding this paper, more than 250 million people have been infected by COVID-19, and more than five million have died. The virus has also deeply damaged national economies around the world, causing falls in GDP and destroying jobs, while domestic political tensions increase as a consequence of social instability. This should be the main problem to deal with in an ideal world in which international tensions are left in the background, and in which the main focus lies on addressing pressing social problems brought by the pandemic. But we do not live in that world. This fact does not imply that a more peaceful and cooperative world is unachievable. As the acclaimed constructivist scholar of International Relations Alexander Wendt has claimed, international change is possible because "anarchy is what states make of it" (Wendt, 2003, p. 42). Or in other words, the anarchical structure of the international order does not deterministically condemn us to live in a world of distrust and conflict. The European Union, after centuries of fratricidal wars on European soil, is a prime example. But in spite of this possibility, the truth is that the relationship between the United States and China has deteriorated sharply in recent years. The bilateral relationship is no longer seen in both sides as a cooperative one, but rather as a zero-sum game, and their rivalry grows with each passing day. As a consequence, it is essential to carry out an analysis of how the outbreak of COVID-19 has impacted the balance of power between them.

In this regard, even though the United States' economy has performed better than initially expected by the forecasts made during the early stages of the pandemic, it will not be enough to counteract China's economic growth. In fact, China's international economic presence has increased after the outbreak of COVID-19. China is the only major economy with positive growth in 2020, and it is expected that at the end of 2021, China's economy will be 10% larger compared to the figures before the outbreak of COVID-19. In addition, China's foreign trade managed to recover throughout 2020. This economic strength might also reinforce Beijing's position in the technological and military fields. However, the situation is not completely positive for China. International economic uncertainties due to the global impact of COVID-19 might eventually become a challenge for an economic model that is highly reliant on exports and international markets, and Beijing's adherence to the "zero-Covid" strategy is already hampering its economic recovery and people-to-people exchanges between China and the rest of the world.

The ideological pillars of the liberal international order that privileged the adoption of liberal values and democracy have been partially discredited by the inability of most -but not all- liberal democracies to control the expansion of COVID-19. The pandemic outbreak has also tarnished China's international image, but China is not interested in exporting its domestic model

The virus has also deeply damaged national economies around the world, causing falls in GDP and destroying jobs, while domestic political tensions increase as a consequence of social instability

anyway. Their domestic interests are best served through the discrediting of the “membership principles” of the liberal international order that delegitimize non-liberal democratic regimes. That discrediting has been possible due to the inability of the West to control the virus. Donald Trump’s response to the pandemic worsened the situation, failing to exercise international leadership. China seized the opportunity and filled the gap left empty by the United States. Even so, since the end of 2020, the United States has managed to regain some of its lost prominence thanks to the development of highly prestigious vaccines to combat COVID-19.

However, the negative effects of COVID-19 for the United States in the economic and ideological aspects might be partially offset by the victory of Joe Biden in the 2020 US Presidential Election. The international position of the United States will be reinforced if the new president manages to favor a rapprochement with its traditional allies. A common position on China would not be precisely favorable for Beijing’s interests in a moment of growing rivalry between the rising power and the leader of the existing liberal international order. In addition, globalization has been impacted by the pandemic, and calls for the review of global supply chains are no longer limited to protectionists policy-makers. Chinese leaders know that this trend might eventually impact the country, which explains the announcement of the *Dual Circulation* strategy, aimed at increasing the emphasis on domestic reliance and reducing China’s vulnerability to international turbulences.

Overall, China emerges stronger after the successful control of COVID-19 when it comes to the balance of power with the United States. But it would be a mistake to take for granted that the international position of the United States has been irreparably undermined. Certainly, structural constraints are important at the international level, but state actors have agency, and they are able to shape outcomes. China is in an advantageous position, but not all is lost for the United States. The future of its international leadership, as well as the very future of the liberal international order, will depend on Washington’s ability to overcome the relative disadvantageous position in which it has found itself after COVID-19.

References

- Agadjanian, A., & Horiuchi, Y. (2020). Has Trump Damaged the U.S. Image Abroad? Decomposing the Effects of Policy Messages on Foreign Public Opinion. *Political Behavior*, 42, 581-602. <https://doi.org/10.1007/s11109-018-9511-3>
- Al Jazeera. (2020a). Japan struggles to avoid Trump’s tariff threat as deadline looms. <https://www.aljazeera.com/economy/2019/9/10/japan-struggles-to-avoid-trumps-tariff-threat-as-deadline-looms>
- Al Jazeera. (2020b). Views on China in advanced economies sour over COVID-19. <https://www.aljazeera.com/news/2020/10/7/negative-views-on-china-in-advanced-economies-reach-historic-high>
- Alden, E. (2020). Trump Is Escalating the Trade Fight With Europe—and There’s No Easy Way Out. *Foreign Policy*. <https://foreignpolicy.com/2020/07/24/trump-biden-trade-war-europe/>
- Allan, B. B., Vucetic, S., & Hopf, T. (2018). The Distribution of Identity and the Future of International Order: China’s Hegemonic Prospects. *International Organization*, 72(4), 839-869. <https://doi.org/10.1017/S0020818318000267>

- Allison, G. (2018). The Myth of the Liberal Order: From Historical Accident to Conventional Wisdom. *Foreign Affairs*. <https://www.foreignaffairs.com/articles/2018-06-14/myth-liberal-order>
- Amaro, S. (2020). EU to impose tariffs on up to \$4 billion of U.S. products. *CNBC*. <https://www.cnb.com/2020/11/09/eu-to-impose-tariffs-on-4-billion-of-us-products.html>
- Blanchette, J., & Polk, A. (2020). Dual Circulation and China's New Hedged Integration Strategy. *Center for Strategic and International Studies*. <https://www.csis.org/analysis/dual-circulation-and-chinas-new-hedged-integration-strategy?amp>
- Brooks, S., & Wohlforth, W. (2015). The Rise and Fall of the Great Powers in the Twenty-first Century: China's Rise and the Fate of America's Global Position. *International Security*, 40(3), 7-53. https://doi.org/10.1162/ISEC_a_00225
- Campbell, K., & Doshi, R. (2020). The Coronavirus Could Reshape Global Order. *Foreign Affairs*. <https://www.foreignaffairs.com/articles/china/2020-03-18/coronavirus-could-reshape-global-order>
- Cheng, E. (2020). China says its economy shrank by 6.8% in the first quarter as the country battled coronavirus. *CNBC*. <https://www.cnb.com/2020/04/17/china-economy-beijing-contracted-in-q1-2020-gdp-amid-coronavirus.html#close>
- Deutsche Welle. (2019). US imposes record \$7.5 billion tariffs on European goods. <https://www.dw.com/en/us-imposes-record-75-billion-tariffs-on-european-goods/a-50880622>
- Dollar, D., & Newby, A. (2020). How is COVID-19 affecting US trade? *Brookings*. <https://www.brookings.edu/podcast-episode/how-is-covid-19-affecting-us-trade/>
- Economy, E. (2020). The Coronavirus Is a Stress Test for Xi Jinping.
- European Commission. (2020). Autumn 2020 Economic Forecast: Rebound interrupted as resurgence of pandemic deepens uncertainty. *Press release*. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_2021
- Garrett, L. (2020). How China's Incompetence Endangered the World. *Foreign Policy*. <https://foreignpolicy.com/2020/02/15/coronavirus-xi-jinping-chinas-incompetence-endangered-the-world/>
- Global Times Editorial. (2020). Immoral to boost reelection by attacking WHO: Global Times editorial. *Global Times*. <https://www.globaltimes.cn/content/1185734.shtml>
- Hale, T. (2020). China's export growth hits highest level in 19 months. *Financial Times*. <https://www.ft.com/content/ddc54582-ffa0-4d25-b3a9-0b8e87a894ad>
- He, L. (2020). China is winning the global economic recovery - CNN. *CNN Business*. <https://edition.cnn.com/2020/10/10/economy/china-global-economy-intl-hnk/index.html>
- Ikenberry, J. (2018). The end of the liberal international order? *International Affairs*, 94(1), 7-23. <https://doi.org/10.1093/ia/iix241>
- Irwin, N. (2020). It's the End of the World Economy as We Know It. *The New York Times*. <https://www.nytimes.com/2020/04/16/upshot/world-economy-restructuring-coronavirus.html>
- Johnston, A. (2019). China in a World of Orders: Rethinking Compliance and Challenge in Beijing's International Relations. *International Security*, 44(2), 9-60. https://doi.org/10.1162/isec_a_00360

- Kawate, I. (2021). China's "zero COVID" ambitions hamper economic recovery. *Nikkei Asia*. <https://asia.nikkei.com/Spotlight/Coronavirus/China-s-zero-COVID-ambitions-hamper-economic-recovery>
- Kissinger, H. (2015). *China*. Barcelona: Debate.
- Kundnani, H. (2017). What is the Liberal International Order? *The German Marshall Fund of the United States - Policy Essay*, 17, 1–10.
- Lam, W. (2020). How the Wuhan Epidemic Has Dented Xi Jinping's Authority and Prestige. *China Brief - The Jamestown Foundation*, 20(3), 10-14.
- Lascurettes, K. (2020). *Orders of Exclusion: Great Powers and Strategic Sources of Foundational Rules in International Relations*. New York: Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/oso/9780190068547.001.0001>
- Layne, C. (2018). The US-Chinese power shift and the end of the Pax Americana. *International Affairs*, 94(1), 89-111. <https://doi.org/https://doi.org/10.1093/ia/iix249>
- Leaders. (2020). The pandemic has caused the world's economies to diverge. *The Economist*. <https://www.economist.com/leaders/2020/10/08/the-pandemic-has-caused-the-worlds-economies-to-diverge>
- Leng, S., Zhen, L., Zheng, S., & Wu, W. (2018). Chinese President Xi Jinping stands up for globalisation and free trade at Asia's Davos. *South China Morning Post*. <https://www.scmp.com/news/china/economy/article/2141099/chinese-president-xi-jinping-stands-globalisation-free-trade>
- Li, Y. (2020a). China Silences Critics Over Deadly Virus Outbreak. *The New York Times*. <https://www.nytimes.com/2020/01/22/health/virus-corona.html>
- Li, Y. (2020b). Widespread Outcry in China Over Death of Coronavirus Doctor. *The New York Times*. <https://www.nytimes.com/2020/02/07/business/china-coronavirus-doctor-death.html>
- Linz, J., & Stepan, A. (1996). *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America and Post-Communist Europe*. London: The Johns Hopkins University Press.
- Lo, B. (2020). Global Order in the Shadow of the Coronavirus: China, Russia, and the West. *Lowy Institute Analysis*, 1-42. [https://www.lowyinstitute.org/sites/default/files/Bobo Lo%2C Global Order in the Shadow of the Coronavirus - China%2C Russia%2C and the West_web.pdf](https://www.lowyinstitute.org/sites/default/files/Bobo%20Lo%2C%20Global%20Order%20in%20the%20Shadow%20of%20the%20Coronavirus%20-%20China%2C%20Russia%2C%20and%20the%20West_web.pdf)
- McDonnell, S. (2020). Coronavirus: China outbreak city Wuhan raises death toll by 50%. *BBC*. <https://www.bbc.com/news/world-asia-china-52321529>
- Mearsheimer, J. (2020). Has China Won? | Kishore Mahbubani | John Mearsheimer | Tom Switzer. *Centre for Independent Studies*. <https://www.youtube.com/watch?v=ZnkC7GXmLdo>
- Nye, J. S. (2017). Will the Liberal Order Survive? The History of An Idea. *Foreign Affairs*, 96(1), 10-16.
- Pagan, A. J. (2020). El ascenso de China y la desunión del Occidente liberal. *Política Exterior*. <https://www.politicaexterior.com/el-ascenso-de-china-y-la-desunion-del-occidente-liberal/>

- Parenti, F. (2020). Positive new consensus on China emerging in EU. *Global Times*. <https://www.globaltimes.cn/content/1185590.shtml>
- Partington, R. (2021). US economy returns to pre-pandemic level but misses growth forecasts. *The Guardian*. <https://www.theguardian.com/business/2021/jul/29/us-economy-returns-to-pre-pandemic-level-but-misses-growth-forecasts>
- Payne, D. (2020). Big 3rd Quarter, Modest Growth Coming in 1st Quarter of 2021. *Kiplinger*. <https://www.kiplinger.com/economic-forecasts/gdp>
- Pompeo, M. (2020). Communist China and the Free World's Future. *U.S. Department of State*. <https://www.state.gov/communist-china-and-the-free-worlds-future/>
- Reuters. (2017). President Xi says China will not export its political system. <https://www.reuters.com/article/us-china-parties-idUSKBN1DV4UM>
- Reuters. (2020). Xi warned officials that efforts to stop virus could hurt economy: sources. <https://www.reuters.com/article/us-china-health-xi-economy-idUSKBN2050JL>
- Robertson, N. (2020). The pandemic could reshape the world order. Trump's chaotic strategy is accelerating US losses. *CNN*. <https://edition.cnn.com/2020/05/23/world/pandemic-world-order-trump-intl/index.html>
- Rogin, J. (2020). Don't blame 'China' for the coronavirus — blame the Chinese Communist Party. *The Washington Post*. https://www.washingtonpost.com/opinions/global-opinions/dont-blame-china-for-the-coronavirus--blame-the-chinese-communist-party/2020/03/19/343153ac-6a12-11ea-abef-020f086a3fab_story.html
- Sandri, P. (2020). China expande su liderazgo tras el acuerdo de libre comercio Asia-Pacífico. *La Vanguardia*. <https://www.lavanguardia.com/economia/20201116/49480831865/rcep-asia-pacifico-libre-comercio-acuerdo-tratado-china-asean.html>
- Schacht, K. (2020). The real winners of the US-China trade dispute. *Deutsche Welle*. <https://www.dw.com/en/the-real-winners-of-the-us-china-trade-dispute/a-55420269>
- Schuman, M. (2020). Why China Wants Trump to Win. *The Atlantic*. <https://www.theatlantic.com/international/archive/2020/07/why-china-wants-donald-trump-win/613864/>
- Song, J., & White, E. (2019). South Korea urges Trump to drop threatened car tariffs. *Financial Times*. <https://www.ft.com/content/6b4d2bb0-72ea-11e9-bf5c-6eeb837566c5>
- Tang, F. (2020). China to overtake US as world's top economy in 2032 despite Washington hostilities, state think tank predicts. *South China Morning Post*. <https://www.scmp.com/economy/china-economy/article/3099951/china-overtake-us-worlds-top-economy-2032-despite-washington>
- Tsang, S. (2020). Party-State Realism: A Framework for Understanding China's Approach to Foreign Policy. *Journal of Contemporary China*, 29(122), 304-318. <https://doi.org/10.1080/10670564.2019.1637562>
- United Nations. (2020). Global foreign direct investment halved amid pandemic, but China remained resilient. *UN News*. <https://news.un.org/en/story/2020/10/1076232>
- Walker, T. (2020). COVID-19: China and Australia relations. *La Trobe University*. <https://www.latrobe.edu.au/news/articles/2020/opinion/covid-19-china-and-australia-relations>

- Wendt, A. (2003). *Social Theory of International Politics* (Cambridge). New York. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511612183>
- Wong, B. (2020). China's Mask Diplomacy. *The Diplomat*. <https://thediplomat.com/2020/03/chinas-mask-diplomacy/>
- World Economic Forum. (2020). China's economy has rebounded after a steep slump - but challenges lie ahead. *Covid Action Platform*. <https://www.weforum.org/agenda/2020/07/chinas-economy-rebounds-after-steep-slump-u-s-tensions-weak-consumption-raise-challenges/>
- Wu, C. (2020). Ideational Differences, Perception Gaps, and the Emerging Sino-US Rivalry. *The Chinese Journal of International Politics*, 13(1), 27-68. <https://doi.org/https://doi.org/10.1093/cjip/poz020>
- Yang, S., & Liu, X. (2020). China points direction for post-pandemic world. *Global Times*. <https://www.globaltimes.cn/content/1189361.shtml>



LA PANDEMIA DEL COVID-19 COMO CRISIS URBANA: UNA OPORTUNIDAD PARA REPENSAR EL FUTURO DE LAS CIUDADES E IMPULSAR UNA DIPLOMACIA URBANA EFECTIVA

The COVID-19 pandemic as an urban crisis: An opportunity to rethink the future of cities and to advance effective urban diplomacy

Pelayo González-Escalada Mena

Consultor en Gestión del Riesgo de Desastres y Resiliencia Urbana - Banco Mundial

E-mail: pelayogem11@hotmail.com



Autor

La crisis del COVID-19 es eminentemente una crisis urbana. El enorme impacto socioeconómico de la pandemia se concentra en las ciudades y ya ha traído importantes cambios en su funcionamiento y en el estilo de vida de sus habitantes. En este contexto, algunos expertos destacan las vulnerabilidades inherentes de las ciudades y su papel en la expansión del virus y pronostican una transformación radical —e incluso un declive— de las mismas. Para otros, ahora más que nunca, el futuro de la humanidad será urbano y esta crisis servirá para fortalecer la resiliencia de las ciudades de cara a futuras amenazas. Reconociendo la importancia que tendrá esta crisis en el futuro urbano y del planeta, el presente artículo realiza un repaso por los impactos de la pandemia en las ciudades y la respuesta institucional, analiza los elementos clave de esta crisis para el futuro de las ciudades y presenta la oportunidad de aprovechar el contexto actual para impulsar una diplomacia urbana efectiva.



Resumen

The COVID-19 crisis is primarily an urban crisis. Cities are bearing the brunt of the pandemic, which has generated severe economic and human losses, and transformed city living. Against this backdrop, some experts highlight the inherent vulnerabilities of cities and their role in spreading the virus, anticipating a radical urban transformation, or even a decline. Meanwhile, some experts believe that, increasingly, cities will hold the key to our future, and see the current crisis as an opportunity to build the resilience of cities against future threats. While highlighting the critical importance of the COVID-19 crisis for the future of cities and the planet, this article provides an overview of the impacts of the pandemic on cities and the response from public institutions, conducts an analysis of key takeaways from the crisis for the future of cities, and discusses the opportunity presented by the crisis to advance effective urban diplomacy.



Abstract

COVID-19; pandemia; futuro urbano; diplomacia urbana; ciudades resilientes.

COVID-19; pandemic; urban future; urban diplomacy; resilient cities.



Key words

Recibido: 01/12/2021. Aceptado: 20/12/2021



Fechas

1. Introducción: El siglo de las ciudades

Como destaca el economista Edward Glaeser en *El Triunfo de las Ciudades*, recogiendo el sentir de tantos urbanistas a través de los siglos, las ciudades son “la mejor creación del ser humano” y, como tal, son una pieza fundamental para el desarrollo económico, la salud, el conocimiento y la felicidad de la humanidad y la sostenibilidad del planeta. Desde sus orígenes, las ciudades han sido las grandes catalizadoras de los avances en el conocimiento científico y humanístico, la cultura y el arte, la innovación tecnológica y la eficiencia productiva, principalmente gracias a la gran concentración de personas en un espacio compartido. Como bien definió la polifacética urbanista Jane Jacobs, la clave de las ciudades reside en la vitalidad que surge de “encuentros fortuitos” entre sus habitantes, que a su vez generan cientos de ideas que se intercambian y evolucionan con el tiempo (Jacobs, 1989, p. 57).

Cada vez más, el desarrollo económico y la sostenibilidad del planeta se deciden en las ciudades, por su peso demográfico, pero también por las implicaciones socioeconómicas, climáticas y medioambientales asociadas a la creciente urbanización. Como muestra de ello, uno de los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible tiene su principal foco en las ciudades. A pesar de ocupar tan solo el dos por ciento de la superficie terrestre, las ciudades albergan al 56 por ciento de la población mundial y son responsables de alrededor del 80 por ciento del producto interior bruto, más del setenta por ciento del consumo energético y más del sesenta por ciento de las emisiones de gases de efecto invernadero del planeta (Banco Mundial, 2020; ONU, 2020a; ONU Habitat, 2020). En las próximas décadas, estas cifras no harán sino aumentar, ligadas a un crecimiento de la población urbana, que alcanzará el 68 por ciento del total de la población mundial en 2050 (ONU, 2019). Si además tenemos en cuenta el auge de la economía del conocimiento y la inteligencia artificial y su potencial en el desarrollo urbano inteligente, el papel de las ciudades será aún más decisivo. De ahí que un número creciente de internacionalistas defina el siglo XXI como el siglo de las ciudades. Por todo ello, más que nunca, es fundamental comprender los grandes retos urbanos para construir ciudades ordenadas, dinámicas, inclusivas y resilientes que generen oportunidades económicas para todos sus habitantes, a la vez que garantizan un desarrollo más sostenible.

Las ciudades son lugares de innumerables oportunidades, pero también de importantes vulnerabilidades. Muchas son escenarios de desigualdad y pobreza, en particular en los países en desarrollo, donde los asentamientos informales y la falta de espacio en ocasiones desencadenan episodios de violencia.¹ A lo largo de la historia, muchas ciudades han sido objeto de grandes crisis y catástrofes, como grandes incendios, terremotos, epidemias y pandemias que tuvieron enormes impactos en diferentes ámbitos y dejaron a muchas al borde de la destrucción. Sin embargo, con cada crisis, la vitalidad y la resiliencia inherentes a las ciudades ha permitido que éstas se reinventen y salgan más reforzadas. La pandemia del COVID-19 ha afectado principalmente a las ciudades, tanto en términos sanitarios como socioeconómicos, pero sus impactos también se han dejado notar en el ámbito rural, por su estrecha y creciente interdependencia con las ciudades. Esta crisis de escala mundial llega en un momento crítico que está llevando a repensar el funcionamiento de las ciudades y cómo viviremos en ellas en el futuro.

A pesar de ocupar tan solo el 2% de la superficie terrestre, las ciudades albergan al 56% de la población mundial y son responsables de alrededor del 80% del producto interior bruto

¹ Las ciudades albergan a alrededor de mil millones de personas pobres que viven en asentamientos informales (Banco Mundial, 2020).

2. Las ciudades en primera línea frente al COVID-19

Desde que se publicara el primer caso oficial de SARS-CoV-2 en diciembre de 2020 en Wuhan, China, más del 90 por ciento de los casos del virus se han producido en ciudades (ONU, 2020b). La rápida expansión de contagios ha sobrepasado las capacidades institucionales y los recursos físicos de las ciudades. En la mayoría de los casos, incluso en las grandes ciudades del mundo desarrollado, no se contaba con la infraestructura hospitalaria y de aislamiento suficiente para epidemias o pandemias de gran impacto (Bai et al., 2020). Además, la falta de preparación y protocolos de emergencia adecuados y la confusión de los ciudadanos por la desinformación y la sobrecarga de información a través de las redes —que, en algunos lugares, ha llevado la politización del uso de mascarillas y medidas de protección— no ha hecho sino dificultar la respuesta a la emergencia.

2.1. Impactos de la pandemia en las ciudades

El llamado *Great Lockdown* ha generado una reducción de la actividad económica mundial histórica (FMI, 2020). Las ciudades han acusado su impacto de forma inmediata. En pocos meses, se han destruido millones de empleos en las ciudades, sobre todo en los pequeños y medianos comercios. Esto se ha traducido en un paisaje urbano cambiado: espacios comerciales vacíos, teatros, cines, hoteles y recintos deportivos cerrados, proyectos de construcción aplazados y edificios de oficinas inutilizados. Por otro lado, las arcas de los gobiernos municipales han sufrido grandes pérdidas, al verse reducida la recaudación de impuestos relacionada con el ocio, el comercio y el transporte, a la vez que han aumentado los gastos derivados de la emergencia sanitaria². En muchas ciudades, esto se ha traducido en acumulación de deuda, falta de liquidez y reducción de servicios, así como recortes de personal y mayor dificultad para pagar las nóminas de los funcionarios y las deudas con los proveedores.

El avance de la pandemia en las ciudades está estrechamente ligado con la pobreza, y son las comunidades más vulnerables las que sufren sus efectos de forma más acusada. Según el Banco Mundial, la pandemia generará más de 100 millones de “nuevos pobres”, mayoritariamente en áreas urbanas (Gerzson Mahler et al., 2020). Incluso en las economías desarrolladas, la población vulnerable tiene mayor exposición y menos recursos para hacer frente al virus. Por ejemplo, en las ciudades de Estados Unidos, las tasas de contagios y muertes en comunidades pobres son más del doble que aquellas de las áreas de ingresos medios y altos (Bai et al., 2020).

En las ciudades del mundo en desarrollo, los impactos del virus son aún mayores y representan un gran obstáculo que echará por tierra décadas de progreso en la reducción de la pobreza. En el plano de salud, la gran mayoría de los hogares en estas ciudades no reúnen las características de espacio, ventilación y acceso a agua y saneamiento necesarias para contener el virus (Brown et al., 2020), esto añadido a la falta de recursos hospitalarios adecuados. Por ejemplo, ya en julio de 2020, la mitad de la población de los asentamientos informales de Bombay se había infectado con el virus del COVID-19 (Bai et al., 2020). En el plano económico, las medidas de protección y restricciones tomadas por los gobiernos son difíciles de trasladar e implementar en el sector informal, que representa el 90 por ciento del total del empleo en los países de ingresos

El avance de la pandemia en las ciudades está estrechamente ligado con la pobreza, y son las comunidades más vulnerables las que sufren sus efectos de forma más acusada

2 Para 2021, el Banco Mundial estima que los ingresos de los gobiernos municipales podrían caer hasta un 25 por ciento (Wahba et al., 2020).

bajos y el 70 por ciento en los países de ingresos medios (OIT, 2020). En el sector informal, la necesidad de continuar con la actividad para garantizar los ingresos diarios aumenta la exposición al virus y dificulta el cumplimiento de las medidas de protección sanitaria. En otras palabras, para muchos, el miedo al hambre tiene más peso que el miedo al virus, permitiendo la expansión del mismo.

2.2. Respuestas de los gobiernos locales

Los gobiernos municipales y metropolitanos han desempeñado un papel protagonista en la fase de respuesta ante la pandemia de COVID-19. La urgencia creada por la emergencia sanitaria y su inmediato impacto socioeconómico en las ciudades ha obligado a los gobiernos locales a tomar medidas con rapidez, frecuentemente adelantándose a los gobiernos centrales. Frente al reto multidimensional que representa la pandemia, las autoridades locales han tenido que diseñar protocolos y medidas innovadoras para salvaguardar la salud de sus ciudadanos y de las economías urbanas. Como se analizará más adelante, la cooperación interurbana y las redes internacionales de ciudades se han convertido en plataformas fundamentales para esta misión.

Aunque la lista de medidas es innumerable, cabe mencionar las intervenciones de urbanismo táctico que, posiblemente, quedarán en el recuerdo colectivo como la representación de la adaptación de las ciudades a la pandemia. Aquí se incluyen medidas como la reconversión de calles en espacios peatonales y comerciales al aire libre o la construcción de carriles bici³, que han sido imprescindibles para proteger la actividad comercial y la conexión con los empleos, y a la vez garantizar la salud y el bienestar de los ciudadanos. Esto, unido a su simplicidad y reducido coste, las ha convertido en medidas estrella en muchas ciudades de todo el mundo. También cabe destacar otras medidas extraordinarias de asistencia social y financiera aplicadas en ciudades de todo el mundo, como la reducción y aplazamiento del pago de impuestos, la distribución gratuita de bienes de protección y alimentos, la suspensión de desahucios, o la aplicación de subsidios y ayudas a comercios.

La urgencia creada por la emergencia sanitaria y su inmediato impacto socioeconómico en las ciudades ha obligado a los gobiernos locales a tomar medidas con rapidez, frecuentemente adelantándose a los gobiernos centrales

3. Transformación. Repensando las ciudades

3.1. Las ciudades, escenarios de grandes crisis

Como señala el historiador J. Campanella, en todas las grandes crisis que han vivido las ciudades, bien provocadas por amenazas de dimensión local o global, ha existido una tendencia a pronosticar cambios radicales, e incluso la muerte de las ciudades tal como las conocemos (Florida et al., 2020). En este sentido, la crisis del COVID-19 no representa una excepción.

Como ha quedado demostrado tras otras grandes catástrofes y crisis en la historia, las ciudades y sus habitantes poseen una enorme capacidad de superación y adaptación. Algunas de estas han provocado grandes transformaciones y han representado un punto de inflexión, no solo para las ciudades afectadas, sino para todo el planeta. Los grandes incendios de Londres (1666) y San Francisco (1851) llevaron al establecimiento de códigos de construcción para reducir la vulnerabilidad frente al fuego y difundieron el uso del ladrillo en los centros urbanos. El Gran

³ Ya en los primeros meses de la pandemia, ciudades como Bogotá, París, Quito o Montreal habían añadido más de 70 kilómetros a sus redes de carril bici.

Terremoto de Lisboa de 1755 llevó a mejorar la resistencia de las construcciones ante seísmos y contribuyó de forma determinante al posterior desarrollo de la sismología como ciencia. A mitad del siglo XIX, los frecuentes brotes de cólera en las ciudades impulsaron reformas integrales de la infraestructura urbana, como las grandes obras de Haussmann en París y la construcción de Central Park en Nueva York. En Londres, el estudio de la gran epidemia de cólera de 1854 concluyó con el descubrimiento del origen de la enfermedad en las bacterias presentes en el agua —un hito histórico para el desarrollo de la epidemiología moderna— y con la construcción de una moderna red de saneamiento que sirvió de modelo para mejorar la salud pública en las ciudades. Ya en el siglo XX, la Gran Niebla de 1952 paralizó Londres durante cinco días y llevó a la aprobación de la Ley de Aire Limpio de 1956, que resultó fundamental para la reducción de la contaminación atmosférica en las ciudades británicas.

3.2. Vulnerabilidad y transformación

Dado el gran impacto de la pandemia del COVID-19 en las áreas urbanas, cabe preguntarse hasta qué punto se desencadenará una transformación en la fisonomía de las ciudades y en nuestra forma de vivir en ellas. Y para ello, conviene repasar algunos elementos que definen a las ciudades y su interrelación durante la pandemia.

En el contexto actual, un argumento recurrente en el análisis sobre el futuro urbano se centra en el papel que desempeña la densidad de población, especialmente en las grandes ciudades. Se acusa a la alta densidad de la explosión de los contagios y la dificultad para contener el avance del virus en muchas ciudades y, en consecuencia, se propone reducirlo de cara a futuras crisis similares. Las palabras de Andrew Cuomo, el gobernador del Estado de Nueva York que ha adquirido tanto protagonismo por su papel destacado en la respuesta a la pandemia, definen bien esta postura: “El nivel de densidad de Nueva York es destructivo. Tiene que detenerse y tiene que hacerlo ya. La ciudad de Nueva York debe desarrollar un plan inmediato para reducir su densidad” (Cuomo, 2020).

En principio, resulta lógico afirmar que la alta densidad de población, el limitado espacio para el aislamiento y la alta probabilidad de interacción con numerosos contactos a diario son factores determinantes de la vulnerabilidad de muchas ciudades frente al virus. Según un reciente estudio de la Universidad Northeastern, las epidemias de coronavirus en las ciudades con altas densidades de población son mayores y tienden a durar más, en comparación con las zonas suburbanas⁴ y rurales (Rader et al., 2020). Además, el papel de las ciudades como nodos de comercio y transporte, con estrechas interconexiones y tránsito de personas, lleva a identificarlas como principales responsables de la rápida expansión internacional de los contagios. De hecho, se ha demostrado que la expansión inicial del COVID-19 en las ciudades guardaba una estrecha correlación con su nivel de conectividad (ONU Habitat, 2020a). Sin embargo, a pesar de estas observaciones, es necesario ir más allá de estas observaciones para explicar por qué ciudades grandes con altas densidades de población —como Hong Kong, Singapur o Seúl— han contenido el virus de forma más eficaz que muchas otras ciudades más pequeñas y menos densamente pobladas.

Como resaltan los expertos en desarrollo urbano del Banco Mundial, “lo importante no es la densidad en sí, sino *cómo se gestiona ésta*” en las ciudades (S. Wahba en Keegan, 2020), y para

Dado el gran impacto de la pandemia del COVID-19 en las áreas urbanas, cabe preguntarse hasta qué punto se desencadenará una transformación en la fisonomía de las ciudades y en nuestra forma de vivir en ellas

⁴ Definidas como áreas mayoritariamente residenciales de baja densidad demográfica y normalmente situadas en la periferia de las ciudades.

ello, cabe analizar los datos a nivel intraurbano. Por ejemplo, a pesar de tener una densidad de población similar a Manhattan, algunas zonas de Bombay cuentan solo con un cuarto del espacio disponible para el aislamiento que el primero (S. Wahba en Keegan, 2020). Aquí entran en juego factores estructurales —como el número de personas por vivienda, el acceso a servicios públicos básicos y el número de camas o médicos por habitante— que marcan grandes diferencias en la incidencia del virus entre comunidades con diferentes niveles de ingresos⁵. Sin embargo, por encima de estos factores, los expertos coinciden en que un elemento determinante para la contención del virus ha sido la gestión de la emergencia por parte de las instituciones. En este aspecto, la rápida implementación de respuestas preventivas y la capacidad de controlar las conexiones exteriores de las ciudades ha marcado grandes diferencias, incluso entre ciudades con características similares. Un ejemplo ilustrativo es el caso de Nueva York y San Francisco, las dos grandes ciudades más densamente pobladas de Estados Unidos. A pesar de tener una densidad en torno a un 36 por ciento superior a la de San Francisco, Nueva York ha registrado un 179 por ciento más de casos positivos y un 196 por ciento más de muertes por COVID-19 que la primera⁶. Además, cabe destacar la preparación como factor diferenciador en la respuesta eficaz de la población y las instituciones en lugares que han sufrido graves epidemias recientemente, como es el caso de algunas ciudades del este y sudeste asiático y del África Occidental.

Otra gran cuestión que ha surgido en esta crisis en torno a las ciudades es hasta qué punto cambiará la atracción de estas como centros neurálgicos de trabajo, vida y ocio. Un argumento recurrente en el mundo desarrollado sostiene que la pandemia supondrá un punto de inflexión que llevará a un éxodo de muchos centros urbanos, especialmente en las grandes ciudades⁷, en favor de zonas suburbanas, rurales y ciudades más pequeñas. En el corto plazo, como ya ha ocurrido en 2020, las empresas e individuos establecidos en grandes ciudades pueden verse desincentivados a permanecer por la dificultad de operar y la reducción de la calidad de vida, que no concuerdan con los altos costes asociados. En el largo plazo, la oportunidad para el trabajo a distancia ofrecida por la tecnología podría llevar a la deslocalización de miles de empleos en las ciudades⁸ y a una transformación radical de la fisonomía de los centros urbanos, con las consiguientes repercusiones económicas. Como señalan desde el World Resources Institute, el vacío dejado por el cierre de oficinas en distritos urbanos arrastraría al declive a la actividad comercial y obligaría a rediseñar estas zonas para asegurar la sostenibilidad financiera de las ciudades (A. Mahendra en Chadran, 2020).

Un argumento recurrente en el mundo desarrollado sostiene que la pandemia supondrá un punto de inflexión que llevará a un éxodo de muchos centros urbanos en favor de zonas suburbanas, rurales y ciudades más pequeñas

3.3. Hacia un futuro resiliente

En lo que respecta a la reducción de vulnerabilidades, se espera que el impacto de la pandemia incentive el desarrollo de ciudades más resilientes, con mayor capacidad de preparación, respuesta y recuperación frente a amenazas similares en el futuro. Como ya ha quedado plasmado en los

5 A nivel mundial, la alta incidencia y mortalidad por el COVID-19 en las ciudades se concentra mayoritariamente en zonas pobres (Holt, 2020).

6 Cálculos del autor con base en datos oficiales disponibles de Nueva York y San Francisco, con fecha 8 de enero de 2021 (City of New York, 2021; City and County of San Francisco, 2021).

7 En grandes ciudades con altos costes de vida, como Londres o San Francisco, se han observado tendencias de desurbanización en la última década.

8 Algunas empresas, incluidos gigantes tecnológicos como Facebook o Twitter, se plantean adoptar un modelo de trabajo a distancia permanente.

planes de desarrollo y recuperación post-COVID-19 elaborados por gobiernos locales de todo el mundo, se priorizarán intervenciones para corregir las vulnerabilidades estructurales de sus ciudades, en ámbitos que van desde capacidad el desarrollo de infraestructuras hospitalaria y digitales al refuerzo de las cadenas de distribución. Con respecto al virus, una prioridad será la atención y el mejoramiento de las condiciones de vida en las zonas urbanas más pobres, que están siendo las más afectadas durante la pandemia y suelen ser focos principales de contagio de enfermedades en las ciudades. En el mundo en desarrollo, cabe esperar una mayor inversión en el mejoramiento integral de barrios marginales, con el objetivo de reducir las vulnerabilidades derivadas del hacinamiento y la falta de acceso a servicios públicos básicos. En el ámbito de la prevención, una de las claves residirá en la cooperación a nivel metropolitano en las ciudades para fomentar la urbanización controlada que reduzca el riesgo de creación de enfermedades zoonóticas.

En esta línea, una transformación que contribuirá a mejorar la resiliencia urbana y que ya es una realidad en ciudades de todo el mundo es la reconversión de espacios urbanos y la promoción de medios de transporte sostenible como respuesta a la pandemia. En los últimos meses, las intervenciones de urbanismo táctico mencionadas anteriormente han demostrado ser medidas de adaptación económicas, prácticas y eficaces. En consecuencia, se espera que su implementación se acelere en los próximos años, con vistas a la recuperación económica post-COVID-19, pero también como parte de los compromisos internacionales adquiridos en materia medioambiental y de mitigación del cambio climático. Otro ejemplo destacado en el ámbito del urbanismo es el modelo de “Ciudad de los 15 minutos” presentado recientemente por el ayuntamiento de París y que muchas ciudades ya están tomando como referencia, con el objetivo de optimizar las conexiones urbanas, reducir la desigualdad y frenar el impacto sobre el medio ambiente.

Por último, la pandemia supondrá un impulso para el desarrollo de ciudades inteligentes. Como señala I. Klaus, la infraestructura digital para las ciudades podrá convertirse en el equivalente actual al desarrollo del sistema de saneamiento en las ciudades (Klaus, 2020). La emergencia de la pandemia ha puesto de manifiesto la importancia de contar con una infraestructura digital robusta que asegure la continuidad de servicios y empleos, pero que también ofrezca información clave a ciudadanos e instituciones para facilitar la gestión de emergencias. Por ello, es esperable que se acelere la construcción de edificios inteligentes, incluyendo a grandes espacios como estadios o escuelas, y el desarrollo de sistemas urbanos inteligentes en los centros urbanos. Para los gobiernos municipales, esta crisis reforzará la necesidad de cerrar la brecha digital para generar oportunidades económicas y mejorar los servicios a sus ciudadanos, y también será una oportunidad de inversión estratégica para las ciudades medianas y pequeñas.

La infraestructura digital para las ciudades podrá convertirse en el equivalente actual al desarrollo del sistema de saneamiento en las ciudades

4. Una oportunidad para consolidar la diplomacia urbana efectiva

La diplomacia de las ciudades, o diplomacia urbana —en adelante, DU— puede definirse como el mantenimiento de relaciones exteriores llevado a cabo por representantes oficiales de las ciudades ante estados, organizaciones internacionales, empresas privadas u otras ciudades (Kosovac et al., 2020). La DU se enmarca dentro de la “paradiplomacia”, término que engloba la labor de representación internacional no tradicional, que incluye a entidades subnacionales, asociaciones regionales y otros organismos públicos y privados, al margen de los aparatos diplomáticos de los Estados (Ayres, 2018).

4.1. La creciente participación de las ciudades en la paradiplomacia

Como señala R. Tavares, las ciudades-estado del renacimiento italiano ya desempeñaron un papel pionero como precursor directo de la diplomacia moderna, al establecer embajadas permanentes en otros territorios (Tavares, 2016, p. 10). Sin embargo, con la consolidación de los Estados como entidades primordiales en la diplomacia mundial, la capacidad de proyección internacional de las ciudades se vio relegada a la irrelevancia. No fue hasta el siglo XX que las ciudades comenzaron a adquirir un rol paradiplomático más destacado. En su origen, los vínculos entre ciudades tenían un propósito de intercambio cultural —como la red de Ciudades Hermanas promovida por la administración de Eisenhower— y económico-comercial, que se ha ido extendiendo a temas de gobernanza, sostenibilidad y acción frente al cambio climático. Grandes ciudades con gran proyección global —como Los Ángeles, Tokio o Río de Janeiro— han sido pioneras de la DU mediante la creación de departamentos exclusivos de relaciones internacionales y la apertura de oficinas de representación en el extranjero. Por otra parte, el carácter bilateral en el origen de la DU se ha ido complementando con la creación de redes permanentes de cooperación y organizaciones multilaterales formadas por ciudades⁹ ¹⁰.

El siglo XXI ha visto el auge y consolidación de la DU, motivados por la necesidad de buscar soluciones a nivel local para el desarrollo urbano sostenible y la acción contra el cambio climático, en un contexto mundial en que los cambios políticos han generado una crisis en el multilateralismo tradicional y en que muchos ciudadanos reclaman mayor representación y la descentralización del poder en favor del nivel local. Esto ha coincidido con un mayor reconocimiento de las ciudades como actores destacados a nivel internacional, como demuestra el marcado aumento de las menciones a las ciudades como agentes de cambio global en el marco de las Naciones Unidas en las últimas dos décadas (Pejic et al., 2019).

Los grandes retos generados por la pandemia del COVID-19 han reforzado los lazos de unión entre las ciudades y potenciado su papel en el ámbito internacional

4.2. La estrecha cooperación entre ciudades durante la pandemia

Los grandes retos generados por la pandemia del COVID-19 han reforzado los lazos de unión entre las ciudades y potenciado su papel en el ámbito internacional, lo que contrasta con el desentendimiento y confrontación que ha surgido en las relaciones entre algunos estados. En el clima de desconcierto tras la explosión inicial de la pandemia y la lentitud en la toma de medidas por parte de muchos gobiernos nacionales, muchos gobiernos municipales se apresuraron a reforzar la cooperación internacional para responder con rapidez.

El 2020 ha dejado numerosos ejemplos de cooperación estrecha entre ciudades sin precedentes, como la asistencia del gobierno Buenos Aires a la ciudad de Bogotá para compartir métodos efectivos de aislamiento de casos positivos, o la colaboración entre Belo Horizonte y Quito para

9 El primer antecedente histórico moderno de las redes internacionales de ciudades fue la Unión Internacional de Autoridades Locales (IULA), fundada en 1913 para promover los intereses de las ciudades en el marco de la Sociedad de Naciones (Kosovac et al., 2020).

10 Actualmente existen más de 200 redes y organizaciones en todo el mundo, entre las que destacan redes regionales (Mercociudades, EuroCities, CityNet) y redes especializadas en temas como la gobernanza metropolitana (CGLU, Metropolis, Global Parliament of Mayors), seguridad (Strong Cities Network). Entre ellas han cobrado gran importancia recientemente las dedicadas a la sostenibilidad y acción frente al cambio climático (C40 Cities, ICLEI, Global Covenant of Mayors, Resilient Cities Network).

mejorar la gestión de multitudes (Zapata-Garesche, 2020). Otro ejemplo destacado es la plataforma CAC-Cities Against COVID-19 desarrollada por el Ayuntamiento de Seúl para compartir sus experiencias en la gestión de la pandemia¹¹. Gracias al programa internacional de Ciudades Hermanas, las primeras ciudades chinas afectadas por el virus recibieron mascarillas y equipos de protección sanitaria de sus socios y a su vez enviaron recursos más adelante (Jin y Harrison, 2020). En esta ocasión, la colaboración ha llegado incluso más lejos y ha incluido donaciones monetarias entre ciudades¹².

Las redes internacionales de ciudades han desempeñado un papel fundamental en la respuesta al COVID-19. La red Metropolis activó una solicitud de emergencia entre sus miembros para adquirir suministros médicos para las ciudades más necesitadas (Suárez Mendez, 2020), mientras que organizaciones como Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU) o Resilient Cities Network readaptaron rápidamente su enfoque para compartir experiencias exitosas en la gestión de la emergencia. Estas organizaciones han elaborado una amplia gama de documentos técnicos y estrategias de respuesta y han formado numerosos grupos de trabajo específicos, como Cities on the Frontline o *#BeyondtheOutbreak*, que cuentan con el apoyo de organizaciones internacionales. Ya que la gran parte de este contenido es de acceso público, también se han beneficiado las ciudades no miembros.

De cara a la recuperación, grupos dentro de estas redes —como Global Mayors COVID-19 Recovery Task Force—¹³ serán plataformas fundamentales para compartir ideas innovadoras, facilitar la coordinación con las instituciones académicas, el sector privado y la sociedad civil, así como para garantizar que los objetivos de resiliencia, sostenibilidad y protección medioambiental sean una prioridad en la fase de recuperación de las ciudades.

En el corto plazo, es esperable que las ciudades tomen un rol más activo en los foros internacionales y las redes de ciudades se expandan o refuercen

4.3. El futuro de la diplomacia urbana: retos y oportunidades

De forma comparable a lo comentado con respecto a las ciudades a raíz de la pandemia del COVID-19, el contexto actual presenta una oportunidad para repensar e impulsar el papel de la DU en el futuro. La exitosa experiencia durante la pandemia ha demostrado el potencial de la DU para solucionar desafíos comunes mediante el intercambio de soluciones eficaces e innovadoras.

En el corto plazo, es esperable que las ciudades tomen un rol más activo en los foros internacionales y las redes de ciudades se expandan o refuercen. El avance de la tecnología y la digitalización ha sido fundamental para la exitosa cooperación e intercambio de información en 2020 y supondrá una gran ventaja para expandir la colaboración, al reducir los costes de participación, especialmente para ciudades pequeñas con menos recursos. En lo que respecta a las redes internacionales, podrán crearse organismos dedicados a la gestión de futuras epidemias o epidemias —como la Cities Alliance Against Pandemic (CAAP) propuesta por el Ayuntamiento de Seúl como red de ciudades pionera en este ámbito—. Más importante aún para las redes que actúan como plataformas de intercambio de conocimientos técnicos será aprovechar esta

11 Ver: <http://english.seoul.go.kr/covid/>

12 Entre otros ejemplos, el ayuntamiento de Fráncfort envió una donación de 10.000€ a la ciudad de Milán (Eurocities, 2020).

13 Ver: <https://www.e40.org/other/covid-task-force#>

una oportunidad para promover un enfoque integral de resiliencia urbana que incorpore las lecciones aprendidas de la pandemia y sus efectos en sus ámbitos de trabajo —como gobernanza, desarrollo económico sostenible, gestión de riesgos y acción contra el cambio climático— y los aplique ante otros escenarios de crisis.

Con vistas al largo plazo, la crisis actual es un también un momento propicio para evaluar algunos de los retos de la DU que amenazan su eficacia, más allá de la urgencia de la pandemia. Uno de los retos principales para las ciudades y redes será el de aumentar la financiación disponible para la DU y reducir su dependencia financiera y operativa de organizaciones internacionales y filantrópicas¹⁴. Para las ciudades, resultará difícil justificar un aumento de presupuestos para a un área sin capacidad ejecutiva y con poco impacto directo percibido por los ciudadanos. Igualmente estratégico será promover y sistematizar el desarrollo de capacidades técnicas de los funcionarios para maximizar el impacto de su labor y reducir la excesiva dependencia de la DU en aquellos líderes políticos con aspiraciones internacionales.

Para las redes de ciudades, la sostenibilidad en el largo plazo dependerá en gran medida de su eficacia para contribuir a los retos y objetivos de sus miembros, más allá de contextos de crisis como el actual. Esto requerirá centrar más recursos en prioridades críticas desatendidas como la innovación digital, la financiación, el apoyo en procesos de descentralización o la participación ciudadana (CGLU, 2020). Otra transformación necesaria requerirá la simplificación del sistema de redes existente. El rápido crecimiento del número de redes en las últimas décadas ha producido solapamientos —con la consiguiente duplicación de esfuerzos y recursos— y puede dificultar la dedicación de sus miembros. Como señalan Pipa y Bouchet (2020), a la vez que algunas redes han disminuido el alcance de su misión para diferenciarse —lo que, en ocasiones disminuido su relevancia—, se han creado nuevas redes con alcances amplios que comparten objetivos e incluso miembros. En consecuencia, la evaluación de mejoras en este aspecto podría derivar en fusiones de redes, en aquellos casos en que estos lleven a reducir costes y a mejorar la consecución de objetivos.

5. Conclusiones

A pesar de los profundos impactos que ya ha dejado la pandemia del COVID-19 en la economía, sociedad e instituciones urbanas, se puede afirmar con seguridad que el futuro urbano del planeta no está en peligro. Como se ha demostrado en otras grandes crisis, las ciudades tienen una enorme capacidad de adaptación y recuperación rápida. En los años veinte, las grandes ciudades de occidente vivieron una época dorada pocos años después de sufrir el gran impacto de la pandemia de gripe de 1918 (Florida et al., 2020). Además, es poco probable que la pandemia de COVID-19 transforme radicalmente las ciudades como las conocemos. Existen pilares fundamentales que conforman las ciudades que esta crisis no podrá destruir. La alta densidad de población trae consigo numerosos beneficios para el desarrollo socioeconómico, la sostenibilidad, la eficiencia y la salud que exceden con creces las posibles vulnerabilidades asociadas a la misma. Por ejemplo, cabe recordar que la alta densidad de población también va asociada a mayor concentración de recursos hospitalarios y tiempos de respuesta ante emer-

*En los años veinte,
las grandes
ciudades de
occidente vivieron
una época dorada
pocos años
después de sufrir el
gran impacto de la
pandemia de gripe
de 1918*

¹⁴ En 2019, alrededor de un cuarto de las redes de ciudades declaraba una reducción considerable de sus presupuestos (Pejic et al., 2019)

gencias (Adlakha y Sallis, 2020). En este sentido, la dispersión poblacional y la desurbanización generalizadas irían en contra del de los tiempos.

Además, si tenemos en cuenta otras grandes crisis históricas en las ciudades, no cabe esperar grandes transformaciones repentinas, sino más bien la aceleración de tendencias ya existentes, como son en la actualidad el modelo de desarrollo urbano centrado en las personas, la promoción de medios de transporte sostenibles, la creciente importancia del teletrabajo, y, excepcionalmente, el proceso de desurbanización en algunas grandes ciudades del mundo desarrollado. Aunque la dimensión de estos procesos dependa en última instancia de la intensidad y la duración de los efectos de la pandemia del COVID-19, resulta difícil imaginarse un futuro en que las ciudades pierdan su atracción como lugares de oportunidad por excelencia. Una vez más, las ciudades —como centros de ingenio e innovación— tendrán las soluciones para los grandes desafíos del futuro del planeta.

Para conseguirlo, los gobiernos municipales podrán aprovechar la crisis provocada por la pandemia como una oportunidad para repensar el desarrollo urbano a largo plazo, con el objetivo de construir ciudades más eficientes, sostenibles, inclusivas, inteligentes y saludables. El impacto de la pandemia ha demostrado que la fortaleza de las ciudades —como sistemas complejos— reside en última instancia en sus elementos más débiles. Por tanto, una de las claves tras esta crisis consistirá en identificar mejor las vulnerabilidades principales de los sistemas urbanos —económico, social, físico, medioambiental, etc.— y desarrollar la resiliencia de los mismos, con vistas a mejorar su capacidad para afrontar futuras crisis, a la vez que se avanza en otros objetivos.

En esta misión, la cooperación internacional entre ciudades a través alianzas y redes está llamada a desempeñar un papel fundamental. La estrecha colaboración entre ciudades durante la pandemia ha destacado por su enfoque pragmático —tan característico de los gobiernos municipales— y se ha traducido en soluciones efectivas e innovadoras en respuesta al virus que han llegado muchos ciudadanos en todo el mundo. Sin embargo, el éxito futuro de la diplomacia urbana, más allá de la urgencia de la pandemia, pasa primero por analizar y resolver sus principales deficiencias.

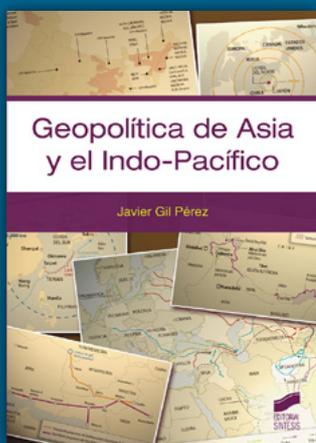
Referencias

- Adlakha, D. y Sallis, J. F. (2020, 24 de julio). *Why urban density is good for health – even during a pandemic*. The Conversation. <https://theconversation.com/why-urban-density-is-good-for-health-even-during-a-pandemic-142108>
- Ayres, A. (2018, 27 de junio). *The New City Multilateralism*. Council of Foreign Relations. <https://www.cfr.org/expert-brief/new-city-multilateralism>
- Bai, X., Nagendra, H., Shi, P. y Lui, H. (2020, 25 de agosto). Cities: build networks and share plans to emerge stronger from COVID-19. *Nature Magazine*. <https://www.nature.com/articles/d41586-020-02459-2>
- Banco Mundial. (2020). *Desarrollo urbano: panorama general*. <https://www.bancomundial.org/es/topic/urbandevelopment/overview>
- Brown, C. S., Ravallion, M. y Van de Walle, D. (2020). *Can the world's poor protect themselves from the new coronavirus?* [Working Paper 27200]. Cambridge: National Bureau of Economic Research. <https://doi.org/10.3386/w27200>

- CGLU. (2020). *Analytics Note 2: The COVID-19 response: governance challenges and innovations by cities and regions*. Barcelona: Ciudades y Gobiernos Locales Unidos.
- Chandran, R. (2020, 3 de junio). City centres to see 'radical' redesign amid coronavirus. *Thomson Reuters Foundation News*. https://news.trust.org/item/20200602231724-6k5a2/?utm_campaign=coronavirus&utm_medium=newsletter&utm_source=mainListing&utm_content=link4&utm_contentItemId=20200602231724-6k5a2
- City and County of San Francisco. (2021). *Data SF: COVID-19 Cases and Deaths*. <https://data.sfgov.org/stories/s/dak2-gvuj>
- City of New York. (2021). *COVID-19 data: Total data*. <https://www1.nyc.gov/site/doh/covid/covid-19-data-totals.page>
- Cuomo, A. [@NYGovCuomo]. (2020, 22 de marzo). *This is not life as usual. There is a density level in NYC that is destructive. It has to stop and it has to stop now. NYC must develop an immediate plan to reduce density. #StayAtHome*. [Tweet]. Twitter. <https://twitter.com/NYGovCuomo/status/1241750717939007490>
- Eurocities. (2020). *Frankfurt – Solidarity with twin city Milan*. <https://covidnews.eurocities.eu/tag/solidarity/>
- Florida, R., Glaeser, E., Mohd Sharif, M., Bedi, K., Campanella, T. J., Chee, C. H., Doctoroff, D., Katz, B., Katz, R., Kotkin, J., Muggah R. y Sadik-Khan, J. (2020, 20 de mayo). How Life in Our Cities Will Look After the Coronavirus Pandemic. *Foreign Policy*. <https://foreignpolicy.com/2020/05/01/future-of-cities-urban-life-after-coronavirus-pandemic/>
- FMI. (2020). *World Economic Outlook, October 2020: A Long and Difficult Ascent*. Washington, D.C.: Fondo Monetario Internacional.
- Gerzson Mahler, D., Lakner, C., Castaneda Aguilar, R. A. y Wu, H. (2020, 8 de junio). Updated estimates of the impact of COVID-19 on global poverty. *World Bank Blogs*. https://blogs.worldbank.org/sustainablecities/cities-are-front-lines-covid-19?cid=SURR_TT_WBG-Cities_EN_EXT
- Holt, R. (2020). *Is 2020 a turning point for the world's great cities?* Oxford: Oxford Economics. <http://blog.oxfordeconomics.com/content/is-2020-a-turning-point-for-the-worlds-great-cities>
- Jacobs, J. (1989). *The Death and Life of Great American Cities*. Vintage Books ed.
- Jin, Y. y Harrison, S. (2020, 22 de mayo). Rainy Day Connections: Sister Cities During COVID-19. *Asia-Pacific Foundation of Canada*. <https://www.asiapacific.ca/publication/rainy-day-connections-sister-cities-during-covid-19>
- Keegan, M. (2020, 1 de diciembre). *Why cities are not as bad for you as you think*. BBC News: Future. <https://www.bbc.com/future/article/20201201-the-surprising-upside-to-living-in-cities>
- Klaus, I. (2020, 6 de marzo). Pandemics Are Also an Urban Planning Problem. Bloomberg City Lab. *Bloomberg CityLab*. <https://www.bloomberg.com/news/articles/2020-03-06/how-the-coronavirus-could-change-city-planning>
- Kosovac, A., Hartley, K., Acuto, M. y Gunning, D. (2020). *Conducting City Diplomacy: A Survey of International Engagement in 47 Cities*. Chicago: The Chicago Council of Global

Affairs. <https://www.thechicagocouncil.org/research/report/conducting-city-diplomacy-survey-international-engagement-47-cities>

- Interantional Labour Organization. (2020). *ILO Brief. COVID-19 crisis and the informal economy: Immediate responses and policy challenges*. Ginebra: Organización Internacional del Trabajo. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_protect/@protrav/@travail/documents/briefingnote/wcms_743623.pdf
- ONU Habitat. (2020a). *Draft discussion paper: spatial patterns and dynamics in the face of the pandemic: towards better functionality, density and design of human settlements*. Nairobi: Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos.
- ONU Habitat. (2020b). *World Cities Report 2020*. Nairobi: Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos. <https://unhabitat.org/World%20Cities%20Report%202020>
- ONU. (2019). *World Population Prospects 2019: Highlights*. Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, División de Población. Naciones Unidas. https://population.un.org/wpp/Publications/Files/WPP2019_Highlights.pdf
- ONU. (2020a). *Acción por el clima: Las ciudades y la contaminación contribuyen al cambio climático*. Naciones Unidas. <https://www.un.org/es/climate-change/climate-solutions/cities-pollution>
- ONU. (2020b). *UN Secretary-General's Policy Brief on COVID-19 in an Urban World*. Naciones Unidas. <https://unhabitat.org/un-secretary-general%E2%80%99s-policy-brief-on-covid-19-in-an-urban-world>
- Pejic, D., Acuto, M. y Kosovac, A. (2019). *Tracking the Trends in City Networking: A Passing Phase or Genuine International Reform?* Perry World House. Philadelphia: University of Pennsylvania
- Pipa, A. F. y Bouchet, M. (2020, 6 de agosto). *How to make the most of city diplomacy in the COVID-19 era*. Brookings Institution. <https://www.brookings.edu/blog/up-front/2020/08/06/how-to-make-the-most-of-city-diplomacy-in-the-covid-19-era/>
- Rader, B., Scarpino, S. V., Nande, A., Hill, A. L., Adlam, B., Reiner, R. C., Pigott, D. M., Guierrez, B., Zarebski, A. E., Shrestha, Brownstein, J. S., Castro, M. C., Dye, C., Tian, H., Pybus, O. G. y Kraemer, M. U. G. (2020). Crowding and the shape of COVID-19 epidemics. *Nature Medicine*, 26(12),1-6. <https://doi.org/10.1038/s41591-020-1104-0>
- Suarez Mendez, N. (2020, 12 de marzo). El futuro inmediato del virus lo deciden las ciudades. *El País*. https://elpais.com/elpais/2020/03/18/seres_urbanos/1584516872_086003.html?rel=listapoyo
- Tavares, R. (2016). *Paradiplomacy: Cities and states as global players*. Oxford University Press.
- Wahba, S., Mohd Sharif, M., Mizutori, M. y Sorkin, L. (2020, 12 de mayo). Cities are on the front lines of COVID-19. *World Bank Blogs*. https://blogs.worldbank.org/sustainablecities/cities-are-front-lines-covid-19?cid=SURR_TT_WBGCities_EN_EXT
- Zapata-Garesche, E., Perpetuo, R., Fernandez de Losada, A. y Llamas, F. (2020, 16 de noviembre). How Mayors Are Ignoring Dysfunction and Handling COVID-19 Among Themselves. *Americas Quarterly*. <https://www.americasquarterly.org/article/how-mayors-are-ignoring-dysfunction-and-handling-covid-19-among-themselves/>



Geopolítica de Asia y el Indo-Pacífico

Javier Gil Pérez

2020. Madrid: Síntesis

193 páginas.

ISBN: 978-84-9171-456-9



Dr. Alfredo Crespo Alcázar

alfredocrespoalcazar1974@gmail.com

Universidad Antonio de Nebrija

El profesor Javier Gil Pérez es uno de los principales referentes españoles en el estudio de Asia, una realidad compleja y con numerosos matices que nos acerca de forma magistral en la obra que tenemos entre manos. Al respecto, tiene el acierto de definir desde la primera página que concepto de geopolítica va a manejar, “la disciplina académica que analiza el impacto del entorno físico respecto a las decisiones en el ámbito político, económico y de seguridad de los Estados, tanto a nivel interno como en sus relaciones externas” (p. 9), lo que le facilita enmarcar su objeto de estudio.

A través de una oportuna división geográfica, nos explica con rigor científico la convivencia de naciones con una notable trayectoria a lo largo de los siglos con otros casos en los que su acceso a la independencia y a la estatalidad resulta reciente. Es importante detenerse en este último grupo puesto que se observan diferencias tangibles entre sus componentes. Así, por un lado, tendríamos los casos de India y Pakistán (enfrentamiento militar entre ambas y generación de una tensión que aún pervive, condicionando la relación bilateral) y, por otro lado, a los países de Asia Central (Kazajistán, Uzbekistán, Tayikistán, Kirguistán y Turkmenistán) sobre los cuales el Doctor Gil Pérez subraya que “se puede argumentar que la independencia de los cinco países tuvo que ver mucho más con el fin de la Unión Soviética que con sus propios deseos, que eran mínimos” (p. 120).

Formalmente, encontramos en la obra varias disciplinas académicas (economía, historia, relaciones internacio-

nales...) en perfecta armonía, componiendo un todo coherente y estructurado. El empleo de mapas, gráficos y tablas, enriquecen el contenido y permiten visualizar la entidad estatal que el profesor Gil Pérez está abordando. De una manera más particular, conviene poner en valor el espacio ocupado por la historia, un aspecto que se detecta en la contextualización adecuada de cada una de las naciones, señalando los rasgos más sobresalientes de su evolución y profundizando en la influencia que en el presente tienen conflictos que hunden sus raíces en el pasado: “Japón todavía no ha firmado un tratado de paz con Rusia que ponga fin a las hostilidades iniciadas entre ambos Estados en la Segunda Guerra Mundial” (p. 32).

Esta capacidad para relacionar pasado y presente sirve para el lector aprecie como en algunas ocasiones el éxito que acompaña a determinados países en la actualidad, como Japón o Corea del Sur, es compatible con el dolor que sufrieron y provocaron solo unas cuantas décadas atrás.

Con todo ello, Asia constituye una mezcla de culturas, etnias y religiones pero al mismo tiempo se ha convertido en un polo de poder mundial, a través de una evolución gradual cuyo punto de partida lo encontramos en los años 80, década en la que muchas de sus naciones procedieron a liberalizar la economía (casos de China, India o de Vietnam, en claro contraste con el dirigismo estatal apreciable en Corea del Norte, sin olvidar que este país “presenta los peores índices de libertades individuales y

derechos civiles”, como nos traslada Gil Pérez). Como resultado, el protagonismo en la arena internacional de la región es evidente, un fenómeno antagónico, por tanto, al aislamiento practicado durante buena parte de la historia.

Las repercusiones negativas de permanecer de espaldas al mundo lo han certificado la fuerza de los hechos, de tal manera que cuanto mayor ha sido la apertura al exterior, mejores dividendos económicos han obtenido aquellas naciones asiáticas que han desarrollado este *modus operandi*. La evolución de China o India constituye el paradigma de la anterior afirmación, haciendo el Doctor Gil Pérez sobre este último país la siguiente observación: “el fin de la URSS hizo caer drásticamente las exportaciones al antiguo bloque socialista [...] India se encontraba con una grave crisis de déficit por cuenta corriente que le obligó a pedir un paquete de ayuda financiera al Fondo Monetario Internacional de 2200 millones de dólares condicionado a introducir medidas drásticas en su economía. Estos cambios se simbolizan en dos: apertura al exterior y liberación de la economía” (p. 73).

Sin embargo, Asia aún tiene tareas importantes que cumplir, en particular aquellas relacionadas con la seguridad, un panorama en el que los interrogantes en forma de amenazas asimétricas (fundamentalmente crimen organizado y terrorismo, con la existencia de numerosos grupos que han jurado lealtad a Al Qaeda y Daesh) venen con claridad a las certidumbres. En efecto, hoy en día, las amenazas que afronta son de diferente naturaleza a las que se observaron durante la era bipolar y exigen una cooperación que, en lo que alude Asia y Asia Pacífico, presenta importantes déficits: “para China, Corea del Norte es un perfecto obstáculo, principalmente frente a

las ambiciones americanas y de sus socios japoneses en la península coreana. Por el lado americano japonés, Corea del Sur es la barrera natural frente a la expansión china, las pretensiones rusas y sobre todo la belicosidad de Corea del Norte” (p. 47).

Además, tampoco deben perderse de vista las tensiones nada soterradas entre algunas de sus potencias, en unos casos debidas a cuestiones territoriales (por ejemplo, el control de las Islas Senkaku) y en otros a la actitud de desafiadora de países como Corea del Norte, sin olvidar la ambigua relación entre China y Japón. En este sentido, resulta generalizada la tendencia a construir un enemigo exterior cercano para generar unidad a nivel doméstico, una medida tan cortoplacista y populista como ineficaz.

En definitiva, una obra sobresaliente y de consulta obligatoria para quienes desempeñan tareas docentes y de investigación en el área de Relaciones Internacionales. El profesor Gil Pérez relaciona con precisión de cirujano dos planos complementarios. Por un lado, el que alude a los retos de Asia en su conjunto (por ejemplo, gestión de la diversidad cultural, étnica y religiosa). Por otro lado, las situaciones peculiares que cada una de sus naciones debe afrontar a nivel individual. En este punto, frente a la tendencia a idolatrar a China por su crecimiento económico, sobresale la capacidad del autor para enumerar las carencias del gigante asiático en forma de menosprecio hacia los derechos y las libertades de los ciudadanos, el envejecimiento de la población y el incremento de la contaminación ambiental, factores todos ellos que constituyen obstáculos en el camino hacia el liderazgo global que se ha marcado Pekín.



Aportaciones e innovaciones metodológicas en Ciencias Sociales

Pablo Biderbost Moyano, Giselle Hermida de la Cruz y Guillermo Boscán Carrasquero (eds.)

2021. Madrid: Universidad Pontificia Comillas

316 páginas.

ISBN: 978-84-8468-873-0



Pablo Ortega Martín de Pozuelo

portega@alu.comillas.edu

Universidad Pontificia Comillas

Uno de los retos más importantes para toda persona interesada en comprender la realidad que le ha tocado vivir es desarrollar un método que le permita transformar el ruido desorganizado inherente al ambiente en información compleja y elaborada sobre la que construir conocimiento. Para poder llevar a cabo este proceso de transformación con éxito, es fundamental contar con herramientas como las reunidas en este libro; editado por los profesores Pablo Biderbost, Giselle de la Cruz Hermida y Guillermo Boscán, en él se recogen algunas de las más novedosas aportaciones al ámbito de la investigación en Ciencias Sociales, poniendo en valor la utilidad del método científico como medio para conocer el mundo e interpretar la realidad.

El trabajo se divide en cuatro apartados estructurados en base a los enfoques metodológicos que se adoptan en cada uno de los trabajos. En el primer capítulo, la profesora María da Luz Ramos explica el paso previo a toda investigación; una revisión de la literatura existente sobre el tema a tratar cuya utilidad varía dependiendo de si se trata de una investigación de tipo cuantitativo o cualitativo. Una vez resaltado esto, los profesores Pablo Biderbost y Alfredo Rodríguez dedican el segundo capítulo a explorar los mecanismos concretos de evaluación de impacto en experiencias de cooperación al desarrollo, centrándose en el contexto latinoamericano para evaluar el efecto de determinadas intervenciones y políticas públicas en la vida de los beneficiarios. Para acompañar la

teoría y facilitar la comprensión del enfoque presentado, se describen tres programas cuyas características corresponden a experiencias de cooperación al desarrollo y se introducen las principales herramientas que se pueden utilizar para materializar la medición.

El tercer y el cuarto capítulo estudian la integración de los inmigrantes en su sociedad de acogida. En primer lugar, la profesora Rosa Aparicio y el profesor Andrés Tornos analizan las dificultades a las que se enfrentan estudios longitudinales que pretenden evaluar la integración de hijos de inmigrantes de segunda generación a lo largo de un periodo de tiempo. Los autores demuestran que la incorporación de herramientas de nuestro tiempo a la investigación, como las redes sociales, puede ayudar a superar estos obstáculos. Gracias a la utilización de Facebook y Tuenti, se consiguió incrementar notablemente el porcentaje de éxito del estudio. Haciendo uso de esta misma creatividad, los profesores Biderbost, Boscán y Rochín estudian la dimensión política de la integración de inmigrantes identificando aquellos factores que determinan de una forma u otra la capacidad de estos adolescentes para adquirir las competencias cívicas propias de su sociedad de acogida. El análisis se realiza mediante la correlación canónica, y los resultados se visualizan de forma novedosa gracias al heliógrafo, un instrumento cuyo funcionamiento también se explica en el capítulo.

En el quinto apartado, Iria Puyosa resalta nuevamente las ventajas de utilizar medidas de análisis de redes socia-

les, en este caso para identificar personajes influyentes y comprender sus roles en distintos tipos de movilizaciones sociales. La autora ilustra las teorías presentadas a través de casos prácticos como las elecciones nacionales de Ecuador en 2017 o las protestas masivas en Venezuela en torno al campamento estudiantil @PlazaLaResistencia. Manteniendo el caso de estudio en América Latina, la profesora Lucía Selios dedica el sexto capítulo a lanzar una mirada diferente al análisis de la representación política en esta región, que tradicionalmente se ha centrado en la medición de la congruencia de opiniones entre representantes y representados. Tras estudiar las aportaciones de autores como Durkheim, Almond y Verba, Downs o Easton, se presentan las diversas fuentes de información que se pueden utilizar para comparar la opinión de los representantes y representados, una elección importante que determina el resultado del estudio.

En el séptimo capítulo, los profesores Roberto Díaz, Guillermo Boscán y M^a Purificación Vicente Galindo, explican los métodos de análisis Biplot tanto de forma teórica como práctica a través de las elecciones francesas. De una necesaria introducción a las bases matemáticas del método se pasa a la interpretación de los resultados en un gráfico, gracias al cual se confirmaron las dos teorías espaciales del voto formuladas por Downs, MacDonald y Rabinowitz. La interpretación del Biplot estableció que el partido situado más en el centro se correlaciona más con la variable de proximidad que con la de direccionalidad, mientras que esta última es más determinante en el voto de los radicales, como se observa en el caso de las elecciones francesas. Esta primera parte del libro, dedicada a métodos de investigación cuantitativa, termina en un octavo capítulo en el que Gisselle de la Cruz Hermida y Rafael Enrique Valenzuela Mendoza aplican el análisis comparado con configuraciones causales en conjuntos difusos al ámbito de la acción colectiva. A través de categorías cerradas *crisp sets*, categorías difusas *fuzzy sets* y un estudio comparado sobre contienda política transgresiva en América Latina, se muestra la utilidad de este tipo de técnicas para el análisis de los movimientos sociales.

A partir de este punto, la producción teórica de los autores se centra en la dimensión cualitativa de la investigación social. Fernando David Márquez, Kenia María Ramírez y Nalia María Rochín, dedican el noveno capítulo a la aplicación de esta metodología a las Relacio-

nes Internacionales, explicando tanto sus fundamentos teóricos como la utilización del método comparativo y la triangulación metodológica. En este último método, la información extraída se somete a un doble análisis, tanto cuantitativo como cualitativo, con el objetivo de realizar un estudio más completo en el que las conclusiones extraídas reflejan la realidad de forma integral.

En el décimo capítulo, Silvia E. Fontana, introduce los distintos estudios y metodologías empleados por investigadores sociales para tratar de minimizar un elemento tan complejo como el riesgo. Su prevención se ha convertido en una prioridad para Gobiernos que, por las condiciones de sus Estados, tienen una mayor probabilidad de verse afectados por desastres naturales. Gracias a un conjunto de métodos de investigación, en gran medida cualitativos, se pueden descomponer los elementos que integran la incertidumbre para después analizarlos mediante técnicas de construcción de datos que ayudan a correlacionar correctamente la información extraída y a interpretarla adecuadamente acorde al contexto.

Siguiendo la línea abierta en anteriores capítulos en relación con las movilizaciones sociales y su análisis, la profesora Sara Mabel Villalba usa el método del *process tracing* para cristalizar el vínculo casual entre los sucesivos acontecimientos que motivaron las movilizaciones indígenas registradas en Áreas Naturales Protegidas en Argentina y Paraguay. La revisión de la literatura de las teorías de movilización y acción colectiva, particularmente las referidas a movilización de recursos, proceso político y los procesos enmarcadores, y su aplicación a los argumentos obtenidos a partir de la observación empírica, permitieron revelar la naturaleza y fases de la construcción del movimiento, adoptando para ello una perspectiva histórica.

Finalmente, el profesor Andrea Betti analiza el debate que ha tenido lugar en las últimas décadas en el seno de las Relaciones Internacionales sobre cuestiones epistemológicas y metodológicas; un debate inacabado cuya lógica dialéctica entre enfoques racionalistas y reflectivistas no ha derivado en una síntesis, sino más bien en nuevos antagonismos y divisiones. Para ilustrar el debate, el profesor Betti se remonta a sus orígenes en la revolución conductista de los años cincuenta y traza sus contornos de la mano de autores representativos de una u otra corriente. A continuación, explica el surgimiento del giro

constructivista como el intento más exitoso de cuestionar la hegemonía del enfoque racionalista y el señala que su colaboración con la Escuela Inglesa podría resultar especialmente provechoso ya que se refuerzan mutuamente y suplen algunas de sus respectivas limitaciones.

En conclusión, este texto constituye una notable contribución a la investigación metodológica en Ciencias Sociales. Dotado de una importante dimensión docente, el conjunto de teorías y herramientas que reúne pueden suponer tanto una introducción para personas sin experiencia que deseen dar sus primeros pasos en este campo,

como una aportación valiosa para aquellos que ya tengan una base sobre la que construir y ampliar conocimientos. Esto se fomenta activamente en el libro no solo a través de la forma, sino mediante un epílogo en el que se comparten algunas de las publicaciones más relevantes para el estudio de los temas que se han tratado. Es, por lo tanto, una herramienta necesaria para poder comprender un mundo líquido en perpetua en transformación, un aporte que será de interés para todo estudiante y profesional del ámbito de las Ciencias Sociales.



DIRECTOR DE LA REVISTA | JOURNAL EDITOR
CONSEJO DE REDACCIÓN | EDITORIAL BOARD
CONSEJO ASESOR | ADVISORY BOARD
DIRECTRICES PARA AUTORES | AUTHOR GUIDELINES

Director de la Revista | Journal Editor

D. Emilio Sáenz-Francés San Baldomero, Universidad Pontificia Comillas, Spain

Consejo de Redacción | Editorial Board

Prof. Dr. Alberto Priego Moreno. Universidad Pontificia Comillas
ICAI-ICADE

Prof. Dra. Maxine David David. Leiden University

Prof. Dr. Steffen Bay Rasmussen. Universidad de Deusto

Prof. Dr. Jeremy Crang. The University of Edinburgh

Prof. Dra. Licinia Simao. Universidad de Coimbra

Prof. Dra. Gracia Abad. Universidad Nebrija

D. Juan Carlos Pereira Castañares, Universidad Complutense
de Madrid

Prof. D. Warren Dockter, Aberystwyth University, Reino Unido

Consejo Asesor | Advisory Board

D.ª Mónica Orduña, Universidad Internacional de la Rioja

D.ª Susan Jeffrey, Universidad Pontificia Comillas

D. Piers Brendon, University of Cambridge, United Kingdom

D. Marcelo Nazareno, Universidad Católica de Córdoba,
Argentina

D. Ricardo Aguado, Universidad de Deusto, Spain

D. Ricardo Martín de la Guardia, Universidad de Valladolid,
Spain

D. Enrique Moradiellos, Universidad de Extremadura, Spain

D.ª Maria Raquel Freire, Universidad de Coimbra, Portugal

D. Ricardo del Barco, Universidad Nacional de Córdoba,
Argentina

D. Shirin Akiner, University of Cambridge, United Kingdom

D. Najam Abbas, The Ismaili Center, London/ The Institute of
Ismaili Studies, United Kingdom

D. Javier Jordán, Universidad de Granada, Spain

D. Adam Kolker, Columbia University, United States

D. Michael Rubin, American Enterprise Institute, United States

D. Stephen J. Blank, American Foreign Policy Council, United
States

D. Robert Lieber, Georgetown University, United States

D.ª Anna Ayuso, Fundación CIDOB, Spain

D. Joan María Thomas, Universidad Rovira i Virgili, Spain

D. Alberto R. Coll, De Paul University College of Law, United
States

D. Florentino Portero, UNED, Spain

D. Lawrence Sáez, SOAS, United Kingdom

D. José Antonio Sanahuja Sanahuja, Universidad Complutense
de Madrid, Spain

D. Giovanni Ercolani, Nottingham Trent University, United
Kingdom

D. Charles Powell, Real Instituto Elcano, Spain

D. Eusebio Mujal-León, Georgetown University, United States

D. Fernando Reinares, Universidad Rey Juan Carlos, Spain

D. Fernando Delage, Universidad Loyola Andalucía

D. Manuel Alcántara, Universidad de Salamanca, Spain

D. Claudio Bolzman, University of Applied Science and Arts
Western Switzerland, Switzerland

D. Rafael Rubio, Universidad Complutense de Madrid, Spain

D. Manuel Lucena Giraldo, CSIC, Spain

D. Carlos Echeverría, UNED, Spain

D.ª María García Feijoo, Universidad de Deusto, Spain

D. Bradley Hart, California State University, United States

D. Vicente Garrido Rebolledo, Universidad Rey Juan Carlos,
Spain

D.ª Victoria Matarranz Timón, alumna colaboradora

Secretario Académico / Academic Secretary

D. Javier Gil Pérez, Universidad Pontificia Comillas, Spain

Comillas Journal of International Relations

Universidad Pontificia Comillas

Departamento de Relaciones Internacionales | Facultad de Ciencias Humanas y Sociales

Universidad de Comillas, 3-5 - 28049 Madrid

Tel. +34 91 734 39 50 | E-mail: comillas_jir@comillas.edu | www.comillas.edu | <https://blogs.comillas.edu/comillasir/>

Director de la Revista | Journal Editor

D. Emilio Sáenz-Francés San Baldomero, Universidad Pontificia Comillas, Spain

Consejo de Redacción | Editorial Board

D. Alberto Priego Moreno, Universidad Pontificia Comillas, Spain

D. Gracia Abad, Universidad Nebrija, Spain

D. Maxine David, University of Surrey, United Kingdom

D. Steffen Bay Rasmussen, Universidad de Deusto, España

D. Jeremy Crang, University of Edinburgh, United Kingdom

D.ª Licínia Simão, Universidad de Coimbra, Portugal

D. Gracia Abad, Universidad Nebrija, España

D. Juan Carlos Pereira Castañares, Universidad Complutense de Madrid, España

D. Warren Dockter, Aberystwyth University, Reino Unido

DIRECTRICES PARA AUTORES

Envío y presentación de originales

1. La remisión de los trabajos deberá realizarse siempre a través de la plataforma OJS de *Comillas Journal of International Relations*, mediante la que se vehiculará –de manera estricta– toda la comunicación entre la Revista y los autores.
2. Los **artículos** remitidos serán siempre investigaciones originales, nunca publicados previamente o en proceso de publicación o revisión en otra revista o cualquier tipo de publicación.
3. Se deberá incorporar una primera página independiente en la que se incluirá: a) Título del artículo; b) Datos personales del autor (nombre, apellidos, afiliación, dirección personal y de trabajo, teléfono, NIF/Pasaporte, correo electrónico).
4. Los **artículos** irán precedidos de un breve resumen o abstract del trabajo, que no exceda las 150 palabras, y una serie de palabras clave (no más de cinco). **El título del artículo, el resumen y las palabras clave deberán aparecer escritos en castellano y en inglés.**
5. El aparato crítico, estilo y diseño general de los textos remitidos a la Revista responderá al formato APA (APA Style). Los autores pueden encontrar una guía

AUTHOR GUIDELINES

Submission and presentation of originals

1. *Texts must always be submitted via the OJS platform of Comillas Journal of International Relations, through which, and without exception, all communication between the Journal and authors will take place.*
2. *All submitted texts will always be original work that has neither been previously published nor is in the process of publication or review in another journal or any other type of publication.*
3. *Contributions will include a separate cover page with the following information: Title of the article in both Spanish and English; Author details (name, surname, membership of any relevant organizations, personal and work address, telephone number, Tax ID No. /Passport, email).*
4. *All **articles** must be accompanied by a brief summary or abstract of the work (no more than 150 words) and a set of keywords (no more than five). **The title of the article, the summary and the keywords must be in both Spanish and English.***
5. *The critical apparatus, style and general design of the texts sent to the Journal will comply with the APA Style. Authors can find a guide to this style at the following link: <http://www.apastyle.org/learn/tutorials/basics-tutorial.aspx>*
6. *Authors must be able to prove they have been granted the necessary authorizations to use any photographs and graphics taken from other sources, and must provide all information required for them to be properly referenced.*
7. *If an article is accepted for publication, the proofs will be sent to the author and must be returned to the Journal within a maximum of 15 days.*

Review and acceptance

1. *In order to guarantee impartiality in the selection of articles, all contributions will be sent in anonymous form to two external reviewers, **following the***

de este formato en el siguiente enlace: <http://www.apastyle.org/learn/tutorials/basics-tutorial.aspx>

6. Los autores deberán poder acreditar disponer de los permisos necesarios para el uso de fotografías y gráficos tomados de otras fuentes, y proporcionar toda la información precisa para su correcta cita.
7. En el supuesto de que se acepte un artículo para su publicación, las pruebas de imprenta serán remitidas al autor, estas deberán ser devueltas a la Revista en el plazo máximo de 15 días.

Evaluación y aceptación

1. Con la finalidad de garantizar la imparcialidad en la selección de los artículos, todas las contribuciones serán enviadas de forma anónima a los evaluadores externos, **empleándose siempre el sistema de doble ciego**. En el supuesto de que uno de los dictámenes resultara desfavorable se pedirá una tercera opinión.
2. La decisión final se le comunicará al autor, **de manera razonada**, en un plazo máximo de seis meses. En caso de ser aceptado, el tiempo máximo transcurrido entre la remisión del artículo y su publicación será de un año, aunque éste plazo puede dilatarse en función de la programación de la Revista.
3. El dictamen de los evaluadores será **motivado**, indicándose si se recomienda la aceptación del original en sus términos, su revisión con arreglo a las correcciones o sugerencias que se formulen o bien, por último, el rechazo del trabajo evaluado.
4. El Consejo Editorial de *Comillas Journal of International Relations* será quien, en última instancia, y atendido el sentido del dictamen de los evaluadores externos, decida la publicación de los artículos y lo notifique a los autores.
5. Los autores, mediante la entrega de sus trabajos, aceptan la sujeción de los mismos al dictamen de los evaluadores.
6. Los autores deberán ajustar la redacción final de sus trabajos a las indicaciones que formulen los evaluadores. A este efecto, deberán incorporar las correcciones o modificaciones consideradas imprescindibles **double-blind system**. *In the event that one of the reviews is unfavorable, a third opinion will be sought.*
2. *The author will be sent a reasoned answer of the final decision within a maximum of six months. In the event of being accepted, the article will be published within one year of being submitted, although this period may vary depending on the Journal's schedule.*
3. *The reviewers will always provide reasons for their opinion, indicating whether the original should be accepted as is, should be revised in line with the reviewers' corrections and suggestions or if the reviewed work should be rejected.*
4. *The Journal's Board of Editors will always have the final say on which articles are published, bearing in mind the opinions voiced by the external reviewers, and is responsible for informing authors of its decision.*
5. *By sending in their work, authors willing submit this work for review and assessment by the reviewers.*
6. *Authors are required to amend the final draft of their work according to the indications given by the reviewers. They must include all corrections and modifications classified as essential by said reviewers and, as far as possible, accommodate their suggestions as well. Where corrections of the original work are required, the contributor will have a maximum of 2 months in which to make the corrections, and resubmit the article.*
7. *Any originals that do not comply with Comillas Journal of International Relations guidelines for presentation and publication will be returned to their respective authors before being sent for external review. If this occurs, the author will have one week to add the missing information and/or make the required changes to their work. If the appropriate changes are not made, these articles will be rejected.*
8. *Before publication, the authors of all accepted work will grant Comillas Journal of International Relations all exploitation rights relating to said work.*
9. *Once accepted, the texts will become the intellectual property of Comillas Journal of International Relations and may only be reproduced, partially or totally, in accordance with the Creative Commons licence hold by the Journal.*

por dichos evaluadores y, en la medida de lo posible, deberán atender también sus sugerencias. En caso de solicitarse correcciones, **el plazo máximo para remitir una nueva versión del artículo será de dos meses.**

7. Los originales recibidos que no se ajusten a las normas de edición y publicación de *Comillas Journal of International Relations* serán devueltos a sus autores antes de proceder a su envío a los evaluadores. En tal caso, sus autores deberán completarlos con la información omitida y/o efectuar los ajustes formales pertinentes en el plazo de una semana. En caso contrario, dichos trabajos serán rechazados.
8. Los autores de originales aceptados ceden a *Comillas Journal of International Relations*, antes de su publicación, todos los derechos de explotación de sus trabajos.
9. Una vez aceptados, los trabajos quedan como propiedad intelectual de *Comillas Journal of International Relations* y sólo podrán ser reproducidos, parcial o totalmente, siguiendo lo establecido por la licencia Creative Commons de la Revista.

Proceso de revisión por pares

Los originales recibidos se remitirán, de manera anónima, a dos evaluadores externos de reconocida competencia en el campo de las relaciones internacionales, y de manera específica, en la temática particular del trabajo.

Se empleará siempre el sistema de doble ciego.

En el supuesto de que uno de los dictámenes resultara desfavorable se pedirá una tercera opinión. El Consejo de redacción de *Comillas Journal of International Relations* será quien, en última instancia, decida la publicación de los artículos y lo notifique a los autores. Todo ello siempre a través de la plataforma OJS de la Revista.

Peer Review Process

All originals received by the Journal will be sent, anonymously, to two external reviewers of recognized expertise in the field of international relations and, more specifically, in the particular topic of the work. Peer reviewing will follow the double-blind system. In the event of receiving an unfavorable review from either reviewer, a third opinion will be sought. However, the Journal's Board of Editors will always have the final say on which articles are published and is responsible for informing authors of its decision. The entire process will always take place via the Journal's OJS platform.